



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 23/2015, de 17 de desembre,
sobre la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu
comú de les administracions públiques**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (BOE núm. 236, de 2 d'octubre de 2015).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 18 de novembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 17 de novembre (Reg. núm. 5041), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 17 de novembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre la conformitat amb la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 1; 6; 9.2 i .3; 12.3; 13.a; 14.2.e; 27.1; 44; 53.a, paràgraf segon; 55.2; 62; 64; 66.1.f; 81; 89; 90; 127 a 133, i les disposicions addicionals segona, tercera i cinquena i finals primera i cinquena de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 19 de novembre de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Carles Jaume Fernández.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 4 de desembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del

Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de la mateixa data (Reg. núm. 5074), que adjuntava, com a documentació complementària, una nota sobre la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, elaborada per l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern, de 23 d'octubre de 2015.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 17 de desembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita el parer del Consell en relació amb determinats preceptes de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant, Llei 39/2015 o LPACAP), prèviament, i amb caràcter preceptiu, a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a i 31.1 Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries). En concret, es demana el nostre parer consultiu respecte dels articles 1, 6, 9.2 i .3, 12.3, 13.a, 14.2.e, 27.1, 44, 53.a, paràgraf segon, 55.2, 62, 64, 66.1.f, 81, 89, 90 i 127 a 133, així com de les disposicions addicionals segona, tercera i cinquena i finals primera i cinquena.

Abans d'analitzar els preceptes esmentats, exposarem breument l'objecte de la Llei, així com el context normatiu en el qual s'insereix. A continuació

descriurem sintèticament el contingut dels preceptes sol·licitats i resumirem els dubtes que expressa el sol·licitant i els motius que els fonamenten. Per cloure aquest fonament jurídic, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar una resposta adequada a les qüestions plantejades per la sol·licitud.

1. La Llei 39/2015 té com a objecte, d'acord amb l'article 1.1, regular els requisits de validesa i eficàcia dels actes administratius, el procediment administratiu comú a totes les administracions públiques, incloent-hi el sancionador i el de reclamació de responsabilitat de les administracions públiques, així com els principis als quals s'ha d'ajustar l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària.

La Llei consta de cent trenta-tres articles, distribuïts en set títols, cinc disposicions addicionals, cinc disposicions transitòries, una disposició derogatòria i set disposicions finals. Segons estableix la disposició final setena, la seva entrada en vigor tindrà lloc al cap d'un any de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, encara que la regulació de determinats aspectes vinculats a l'administració electrònica té una *vacatio legis* de dos anys.

La Llei 39/2015, juntament amb la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, configuren, segons diu el preàmbul de la LPACAP, els dos pilars sobre els quals es fonamentarà el dret administratiu espanyol. Ambdues lleis regulen l'organització i l'activitat de les administracions públiques des de dues perspectives diferents. Mentre la Llei 40/2015 té per objecte la regulació *ad intra* del funcionament intern de les administracions públiques i de les seves relacions entre si, la Llei 39/2015 ordena les relacions *ad extra* de les administracions amb els ciutadans i les empreses. Aquesta opció legislativa contrasta amb la normativa vigent continguda, fonamentalment, a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de

les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, Llei 30/1992 o LRJPAC), que va reunir en un sol text legal la regulació bàsica de la vessant organitzativa i de funcionament intern de les administracions públiques, així com dels principis i les regles del procediment administratiu comú. Aquesta Llei suposava la primera regulació global de l'actuació i l'organització de les administracions després de l'aprovació de la Constitució, i va derogar tant la Llei de procediment administratiu, de 17 de juliol de 1958, com, en part, la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat, de 26 de juliol de 1957.

La Llei 30/1992 va ser objecte de diferents modificacions, entre les quals s'ha de destacar per la seva importància quantitativa i qualitativa l'efectuada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, que va reformar aspectes substancials del procediment com ara el règim del silenci administratiu, la revisió dels actes administratius o el règim de responsabilitat patrimonial de les administracions. Així mateix, la regulació del procediment i el règim jurídic administratiu es va veure afectada per la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, que va regular la tramitació electrònica dels procediments.

Com a antecedent immediat de la Llei 39/2015, cal assenyalar la creació mitjançant Acord del Consell de Ministres, de 26 d'octubre de 2012, de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques (CORA), amb l'objectiu de realitzar propostes de racionalització d'estructures, procediments i recursos. Aquesta Comissió va emetre un informe el 21 de juny de 2013 en el qual s'enumeraven tota un sèrie de reformes administratives, entre les quals es proposava la creació d'un «sistema de derecho administrativo más claro, transparente y racional» mitjançant l'elaboració de dues disposicions que regulessin, respectivament, el règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu. En vista del context normatiu descrit, resulta clar que, amb l'opció articulada a

través de les lleis 39/2015 i 40/2015, el legislador ha tornat al model de dividir en dos textos legals la regulació de l'íter procedimental i la del règim jurídic.

Pel que fa a la regulació del procediment administratiu, el preàmbul de la Llei 39/2015 justifica la seva aprovació en la necessitat de «disposar d'una nova Llei que sistematitzi tota la regulació relativa al procediment administratiu, que clarifiqui i integri el contingut de les esmentades Llei 30/1992, de 26 de novembre, i Llei 11/2007, de 22 de juny, i que aprofundeixi en l'agilitació dels procediments amb un funcionament electrònic ple».

A Catalunya, la norma administrativa de capçalera és la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya que, com indica el seu títol, segueix el model de la Llei 30/1992 en agrupar en un mateix text legal tant la regulació dels aspectes organitzatius i de funcionament intern de les administracions públiques catalanes com les especificitats del procediment administratiu pròpies, així com el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat (art. 1 Llei 26/2010). Per la seva part, la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, va regular les relacions per mitjans electrònics de les entitats del sector públic entre si i amb els ciutadans.

2. Una vegada exposat el contingut i la finalitat de la norma objecte de dictamen, com també el context normatiu de referència, a continuació farem un esment breu als preceptes que susciten dubtes, així com als motius que els fonamenten, d'acord amb la sol·licitud.

Un primer grup de preceptes que poden ser contraris a la Constitució i l'Estatut està referit a la regulació per part de la Llei 39/2015 del procediment d'iniciativa legislativa i d'elaboració i aprovació de disposicions

reglamentàries. En aquest sentit, es qüestionen l'article 1, que especifica com a objecte de la Llei els aspectes esmentats, i, dintre del títol VI referit a aquesta matèria, concretament l'article 129.4, que estableix determinats condicionaments, com a principis de bona regulació, a l'exercici de la iniciativa normativa, i l'article 132, que estableix l'obligació de les administracions públiques de fer públic un pla normatiu que contingui les iniciatives normatives legals o reglamentàries previstes per a l'any següent. En connexió amb aquestes disposicions, es qüestiona també l'apartat dos de la disposició final primera, que invoca com a títols competencials a l'empara dels quals es dicta el referit títol VI els previstos en l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) i .14 CE (hisenda general). El Govern considera, d'una banda, que els títols invocats no donen cobertura a aquesta regulació, i, de l'altra, que és clarament lesiva de les funcions que l'article 68 EAC atribueix al Govern de la Generalitat.

Un segon retret té per objecte una de les novetats de la Llei 39/2015 que, a diferència del que preveu la Llei 30/1992, incorpora dins el procediment administratiu comú determinats tràmits que integren el procediment sancionador i el procediment de responsabilitat patrimonial de les administracions. Considera el Govern que la regulació d'aquests procediments es fa amb un grau de detall que impedeix a la Generalitat el desplegament de les especialitats procedimentals derivades de l'organització pròpia. En aquest sentit, es demana dictamen, en relació al procediment sancionador, dels articles 55.2 (actuacions prèvies a l'inici d'un procediment sancionador), 62 (inici del procediment per denúncia), 64 (acord d'iniciació en els procediments de caràcter sancionador), 89 (proposta de resolució en aquest tipus de procediments) i 90 (especialitats de la resolució que posa fi al procediment sancionador). Quant al procediment en matèria de responsabilitat civil, es qüestiona l'article 81, que regula la sol·licitud d'informes i dictàmens preceptius.

La regulació que fa la Llei 39/2015 de l'ús dels mitjans electrònics en la tramitació dels procediments administratius planteja determinats dubtes al sol·licitant pel seu grau de densitat normativa, que superaria el contingut propi del procediment comú i suposaria una invasió de les competències de la Generalitat reconegudes als articles 150 i 159 EAC. Així, es qüestionen els articles 6 (que regula els registres electrònics d'apoderaments), 9.2 i .3 (que estableix els sistemes d'identificació electrònica per part dels interessats) i 10.2 (que regula els sistemes de signatura electrònica admissibles per les administracions). També es considera que poden ser contraris al sistema de distribució de competències els articles 12.3 i 27.1, que preveuen l'existència d'un registre, o altre sistema equivalent, on constin els funcionaris habilitats per expedir còpies autèntiques, així com els articles 13.a i 53.1.a, que estableixen el dret dels interessats a comunicar-se amb les administracions a través d'un punt d'accés general electrònic de l'Administració. El darrer dels preceptes qüestionats en relació amb l'ús dels mitjans electrònics és la disposició addicional segona, que preveu l'adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració general de l'Estat.

A l'últim, alguns preceptes susciten dubtes per motius diferents. Així, l'article 14.2.e, en preveure l'obligació dels empleats públics de comunicar-se amb llur administració per mitjans electrònics, podria vulnerar la competència de la Generalitat en matèria de funció pública (art. 136 EAC).

Per la seva banda, l'article 44 regula la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* de les notificacions infructuoses efectuades per qualsevol administració pública en uns termes substancialment equivalents als que preveu l'article 59.5 de la Llei 30/1992, modificat per la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, que va ser objecte del nostre Dictamen 24/2014, de 27 de

novembre, i que vam declarar que vulnerava les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1 EAC.

La disposició addicional cinquena estableix que l'actuació administrativa dels òrgans constitucionals de l'Estat i dels òrgans legislatius i de control autonòmics es regeix pel que preveu la seva normativa específica, «en el marc dels principis que inspiren l'actuació administrativa d'acord amb aquesta Llei». Aquesta previsió normativa, a parer de la sol·licitud, excedeix l'àmbit propi de la regulació del procediment administratiu comú, el qual es refereix a les administracions públiques, sense incloure els òrgans estatutaris.

El darrer precepte sol·licitat és la disposició final cinquena, que fixa un termini d'un any per adequar les normes estatals, autonòmiques i locals que siguin incompatibles amb el que preveu la Llei 39/2015. Aquest mandat d'adaptació, segons la sol·licitud, resultaria lesiu de les competències de la Generalitat en relació amb aquells preceptes que es consideren contraris al sistema de distribució de competències.

3. Una vegada descrit el contingut dels preceptes sol·licitats i els dubtes que susciten, ens resta avançar l'estructura que adoptarà el Dictamen. Per tal de donar resposta a la sol·licitud, en el fonament jurídic següent establirem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat en matèria de procediment administratiu comú, i en el fonament jurídic tercer procedirem a la seva aplicació als preceptes sol·licitats.

Segon. El marc constitucional i estatutari en matèria de procediment administratiu

Una vegada s'ha delimitat en el fonament jurídic primer l'objecte del Dictamen i el context normatiu en què s'insereix la Llei 39/2015, i hem exposat els motius en els quals es fonamenta la sol·licitud de dictamen, ens correspon en aquest fonament jurídic determinar i examinar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que haurem de projectar sobre els diferents preceptes legals objecte del nostre pronunciament consultiu.

1. Com a punt de partida, cal dir que la disposició final primera de la Llei preveu expressament que aquesta es dicta, amb caràcter general, a l'empara de la competència de l'Estat per establir les bases del règim jurídic de les administracions públiques i la competència en matèria de procediment administratiu comú i sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques (art. 149.1.18 CE). A més a més, i només pel que fa al títol VI referent a la iniciativa legislativa i la potestat per dictar reglaments i altres disposicions, i a la disposició addicional segona, referida a l'adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració general de l'Estat, la dita disposició final afegeix com a títols competencials estatals els corresponents a la potestat per dictar les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) i el relatiu a la hisenda general (art. 149.1.14 CE).

Per la seva banda, el Govern, en la seva sol·licitud de dictamen, invoca com a títols competencials vulnerats per la norma estatal els relatius al règim jurídic, el procediment i la responsabilitat en les administracions públiques catalanes (art. 159.1, .2 i .5 EAC); el corresponent a la potestat per establir l'organització de l'Administració de la Generalitat (art. 150 EAC) i el referit a la funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes (art. 136 EAC). També invoca la possible vulneració de l'article 68

EAC, referit a les funcions, composició, organització i cessament del Govern. A tots ens referirem àmpliament més endavant.

Per tant, en primer terme cal determinar quin és el títol competencial aplicable a la regulació continguda en la Llei 39/2015, la qual cosa efectuarem atenint-nos al contingut i la finalitat de la norma i, si escau, als preceptes concrets que es qüestionen (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5).

En aquest sentit, a parer nostre, és suficient remetre's primerament al que preveu l'article 1.1 de la Llei quan expressa que «[a]questa Llei té per objecte regular els requisits de validesa i eficàcia dels actes administratius, el procediment administratiu comú a totes les administracions públiques, incloent-hi el sancionador i el de reclamació de responsabilitat de les administracions públiques». Així mateix, si examinem el contingut dels diferents títols en què s'estructura la disposició legal, observem que la major part se centra en la regulació dels diferents elements estructurals sobre els quals el nostre ordenament jurídic administratiu ha anat articulant les relacions externes de l'Administració pública, i de forma especial amb els ciutadans i les empreses, que són: l'activitat pròpia de les administracions públiques (títol II); els actes administratius (títol III); les disposicions sobre el procediment administratiu comú (títol IV), i, en darrer terme, la revisió dels actes en via administrativa (títol V).

En la mateixa línia, l'exposició de motius de la Llei expressa textualment que la seva finalitat és «establir una regulació completa i sistemàtica de les relacions "ad extra" entre les administracions i els administrats, tant pel que fa a l'exercici de la potestat d'autotutela i en virtut del qual es dicten actes administratius que incideixen directament en l'esfera jurídica dels interessats, com pel que fa a l'exercici de la potestat reglamentària i la iniciativa legislativa», i conclou que «[q]ueda així reunit en cos legislatiu únic

la regulació de les relacions “ad extra” de les administracions amb els ciutadans com a llei administrativa de referència» (apt. I, par. sisè).

En conseqüència, sembla prou evident que ens trobem davant d’una disposició legal que té per objecte i finalitat principal i nuclear la regulació dels elements inherents a l’actuació externa de l’Administració, en especial el procediment administratiu comú, configurat, per una banda, com a conjunt de tràmits als quals ha de subjectar-se l’Administració pública per prendre les seves decisions i, per l’altra, com a garantia de la participació dels interessats en la presa d’aquestes decisions i principal via de defensa dels seus drets subjectius. Per tant, és l’article 149.1.18 CE, al qual ens referirem més endavant, el paràmetre aplicable.

Pel que fa als apartats 13 i 14 de l’article 149.1 CE, ja podem avançar que s’han de descartar aquests dos títols competencials invocats per l’Estat en la disposició final primera.

Amb relació al primer dels títols invocats, hem de dir, seguint la doctrina constitucional ex article 149.1.13 CE, que la Llei 39/2015 no incorpora cap regulació sobre les línies directrius i els criteris globals d’ordenació d’un sector econòmic concret, ni tampoc estableix les accions o mesures singulars que siguin necessàries per assolir els fins proposats dins l’ordenació de cada sector (per totes, STC 34/2013, de 14 de febrer, FJ 4.b), com tampoc regula l’estructura, l’organització interna i el funcionament dels subjectes econòmics d’un sector concret o la seva activitat. A més, en el present cas, sembla obvi que no ens trobem davant d’una mesura objectivament de caràcter econòmic i que tingui prou rellevància per a l’economia general. Consegüentment, hem de descartar com a paràmetre constitucional per dur a terme la nostra tasca consultiva l’article 149.1.13 CE.

Respecte de l'altre títol competencial invocat, hisenda general, hem d'arribar a la mateixa conclusió de descartar-lo, ja que l'esmentat títol està fortament acotat en el sentit que empara la competència exclusiva de l'Estat per regular, entre d'altres, el marc general del sistema tributari i els principis generals comuns d'aquest (STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 6, i 116/1994, de 18 d'abril, FJ 5); els tributs estatals, tant «en sus aspectos principales o fundamentales como en los accesorios o accidentales» (STC 179/1985, de 19 de desembre, FJ 4), i els principis generals i el marc de les relacions entre la hisenda de l'Estat i les hisendes autonòmiques i locals. Es tracta, doncs, d'aspectes tots ells que s'emmarquen en l'àmbit material de les finances públiques en un sentit ampli, que afecten tant la vessant dels ingressos com de la despesa (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 5), però que no tenen relació ni vincle directe amb l'objecte de la regulació continguda en la Llei que ara ens pertoca dictaminar.

Finalment, pel que fa als títols competencials que emparen la competència de la Generalitat, cal esmentar, primerament, l'article 159.1, .2 i .5 EAC, que reconeix a la Generalitat la competència en el que no estigui afectat per l'article 149.1.18 CE sobre el règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, que inclou: els mitjans necessaris per a exercir les funcions administratives; les potestats de control, inspecció i sanció en tots els àmbits materials de competència de la Generalitat, i les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat (apt. 1, lletres *a*, *b* i *c*). També li correspon la competència compartida en tot allò relatiu al règim jurídic i el procediment de les administracions públiques catalanes en el que no està inclòs a l'enumeració anterior (apt. 2). I, en darrer terme, correspon a la Generalitat la competència compartida, pel que fa la responsabilitat patrimonial, per a establir les causes que poden originar responsabilitat amb relació a les

reclamacions dirigides a la Generalitat, d'acord amb el sistema general de responsabilitat de totes les administracions públiques (apt. 5).

Cal tenir present, també, l'article 150 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva per organitzar la seva pròpia Administració, que inclou: a) l'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial, i b) les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa.

Així mateix, l'article 136 EAC, que atorga a la Generalitat: a) la competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i organització de la funció pública; b) la competència compartida amb relació al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, i c) la competència exclusiva, en matèria de personal laboral, per a l'adaptació de la relació de llocs de treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa i sobre la formació d'aquest personal.

2. Un cop hem determinat com a títol prevalent el corresponent a les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE), ens correspon efectuar l'examen del bloc de la constitucionalitat en aquest àmbit material.

Hem de dir, d'entrada, que ha estat analitzat per aquest Consell amb anterioritat, entre d'altres, en els DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2, i 24/2014, de 27 de novembre, als quals ens remetem íntegrament, i, per tant, a l'efecte del nostre Dictamen i en nom de la brevetat, en farem aquí una succinta descripció.

Pel que fa a l'abast de les bases sobre el règim jurídic de les administracions públiques, hem de dir que, conformement a la jurisprudència constitucional, l'Estat pot establir els elements essencials tendents a garantir un règim jurídic unitari aplicable a totes les administracions públiques, amb el benentès que la intensitat i extensió d'aquestes bases serà menor en l'àmbit de l'organització i funcionament intern dels òrgans de les administracions públiques que en aquelles qüestions que incideixen directament en llur activitat externa, perquè, en aquest cas, afecten l'esfera dels drets i interessos dels administrats (STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3).

Amb relació a la competència exclusiva de l'Estat sobre el procediment administratiu comú, que és l'aspecte del títol competencial ex article 149.1.18 CE més directament concernit per l'objecte de la Llei 39/2015, el Tribunal Constitucional fa pivotar la seva tasca interpretativa en l'adjectiu «comú», entenent que amb aquest «lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 166/2014, de 22 d'octubre, FJ 4), però, alhora, determina que això no vol dir que s'inclogui en aquesta matèria competencial «toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (STC 50/1999, FJ 3).

A més a més, la jurisprudència constitucional entén que, sens perjudici del respecte a aquests principis i regles del procediment administratiu comú recollits avui dia en les lleis generals sobre la matèria, coexisteixen

nombroses regles especials de procediment aplicables a cada tipologia d'activitat administrativa per raó de la matèria. Doncs bé, respecte d'aquests procediments especials *ratione materiae*, el Tribunal Constitucional ha afirmat que són l'objecte d'una competència connexa a la competència substantiva sobre el corresponent àmbit material:

«La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. [...] En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.» (STC 166/2014, FJ 4)

En conclusió, conformement amb aquesta doctrina constitucional, el disseny del procediment administratiu comú, entès com a *iter* procedimental al qual han d'ajustar-se totes les administracions públiques en tots els seus procediments, correspon en exclusiva a l'Estat. Així mateix, en dissenyar el procediment, l'Estat gaudeix d'un ampli marge de configuració, «pues con respecto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado "cuando proceda" de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles» (FJ 5). I, finalment, l'Estat no pot interferir en l'organització interna de les comunitats autònomes, «señalando los órganos estatales competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes [...] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas [...],

ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas [...] o, en general, establecer una regla competencial específica en la materia [...], pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las "normas ordinarias de tramitación del procedimiento"».

3. En darrer lloc, hem de fer una referència succinta a la incidència competencial de l'ús dels mitjans electrònics i telemàtics en l'àmbit de les administracions públiques.

En termes generals, l'ús de mitjans de suport electrònic o informàtic té, des de la vessant competencial, una naturalesa instrumental, que en cap cas altera la titularitat i l'exercici de les competències materials; és un aspecte complementari vinculat directament a la competència substantiva de què es disposa.

En aquest sentit, en el nostre DCGE 17/2015, de 22 d'octubre, FJ 2, respecte a l'àmbit material de la formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral que es desenvolupa amb instruments de suport telemàtic (teleformació), afirmàvem que «l'instrument o el suport que utilitzin els centres per dur a terme aquesta activitat de formació professional [...] no pot alterar la titularitat de les competències». I remarcàvem «la irrellevància o innocuïtat en termes d'exercici competencial dels mitjans telemàtics, per raó del seu caràcter merament instrumental».

En un sentit anàleg ens vam pronunciar en els DCGE 5/2013, de 20 de juny, FJ 2, i 8/2015, de 4 de juny.

Tercer. L'examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels preceptes de la Llei 39/2015 sol·licitats

En aquest fonament jurídic aplicarem el marc constitucional i estatutari que hem exposat en el fonament jurídic anterior als diferents articles i disposicions de la Llei 39/2015, objecte de dictamen, per tal de concloure si s'ajusten o no a l'ordenament constitucional. Per fer-ho, a efectes sistemàtics, agruparem els diferents preceptes en sis apartats atenent al caràcter homogeni de la regulació que contenen i a la seva mateixa naturalesa, coincidint amb la mateixa sistemàtica seguida pel Govern en la seva petició de dictamen. Respecte de cada grup de preceptes, descriurem, primerament, el seu contingut i resumirem els arguments adduïts pel sol·licitant en cadascun d'ells i, finalment, aplicarem el cànon corresponent.

1. En aquest primer apartat, examinarem exclusivament la totalitat dels preceptes sol·licitats que regulen l'ús dels mitjans electrònics davant les administracions públiques, i, seguint la mateixa sistemàtica de l'escrit del Govern, els agruparem quan pertoqui sobre la base de l'analogia d'arguments en què es fonamenten els dubtes plantejats. Aquests preceptes són els següents: 6; 9.2 i .3; 10.2; 12.3 i 27.1; 13.a; 53.a, paràgraf segon, i 66.1.f; 14.2.e, i, finalment, la disposició addicional segona.

D'entrada, cal advertir que el Govern, en la seva sol·licitud, formula un retret general respecte la regulació d'aquests preceptes, en considerar que l'aplicació de la doctrina constitucional corresponent planteja dubtes pel fet que la LPACAP no es limita a recollir les previsions de la Llei 11/2007, sinó que, a més, incorpora previsions que fins ara estaven contingudes en el reglament de desenvolupament d'aquesta Llei, aprovat per Reial decret 1671/2009, de 6 de novembre, que només és d'aplicació a l'Estat. Afegeix que la densitat normativa que deriva d'aquesta situació podria ser lesiva de les competències autonòmiques, ja que superaria el contingut que és propi

del procediment comú. Pel que ara ens interessa, ens centrarem a donar resposta als dubtes suscitats sobre cada article sol·licitat.

A) L'article 6 LPACAP conté una regulació prolixa dels registres electrònics d'apoderaments que, en substància, estableix l'obligació per a totes les administracions públiques de disposar d'un registre electrònic general d'apoderaments, l'exigència que siguin interoperables entre si, el contingut dels assentaments, els tipus d'apoderaments i els requisits de la seva validesa i eficàcia.

El Govern, en la seva sol·licitud, considera que l'esmentat article vulnera les competències de la Generalitat ja que, a més d'introduir una regulació àmplia i exhaustiva, és impròpia perquè pel seu contingut no pot inserir-se en l'àmbit del procediment administratiu comú, sinó en el de les bases del règim jurídic, atès que habilita que, per mitjà d'una ordre ministerial, es puguin adoptar amb caràcter bàsic els models de poders que es podran inscriure com a vàlids per actuar davant totes les administracions públiques.

En primer terme, hem de dir que l'article 6 s'ubica sistemàticament en el títol I de la Llei, que porta com a rúbrica «Dels interessats en el procediment», i està directament relacionat, com veurem, amb l'article 5, que regula l'actuació dels interessats en el procediment mitjançant representació. L'objecte del precepte és regular els registres electrònics d'apoderaments dels quals han de disposar totes les administracions públiques amb la finalitat de garantir la identificació d'aquells que actuen en un procediment administratiu per compte i en nom d'altri, regular-ne les classes d'apoderament inscriptibles en aquests registres i les dades que han de constar, com a mínim, en tots els assentaments registrals electrònics, així com les condicions de validesa.

En aquest sentit, hem d'evidenciar que, efectivament, la regulació continguda en l'article 6 afecta el règim jurídic de les administracions públiques, i, consegüentment, és aquest el paràmetre que hi hem d'aplicar. La incorporació de l'esmentat precepte en l'àmbit de la legislació sobre procediment administratiu comú ve donada per la relació directa que aquest precepte té amb l'article 5, que, com hem dit, regula l'actuació dels administrats en el si del procediment mitjançant representació, de forma que, un cop s'ha concretat el règim de la representació, l'article subsegüent regula la inscripció dels apoderaments en registres electrònics com una garantia dels administrats en les seves relacions amb les administracions públiques, i, per tant, afecta l'esfera de les relacions de l'Administració. Com hem avançat, els articles 5 i 6 formen part del títol I de la Llei, que regula exclusivament la capacitat d'obrar dels interessats i defineix qui té la condició d'interessat en el procediment i els aspectes relatius a la identificació i signatura d'aquests; aspectes tots ells que giren al voltant del concepte de «persona interessada», que, en definitiva, és, juntament amb l'Administració pública, una de les parts de tot procediment administratiu sobre la qual es projecten els drets, els deures i les corresponents garanties previstes per la norma. A més, la mateixa disposició final primera invoca com a àmbits materials d'intervenció de l'Estat tant la competència sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques com la relativa al procediment administratiu comú.

En segon terme, i pel que fa a l'anàlisi concreta dels diferents apartats que integren el precepte, hem de dir que l'apartat 1 es limita a reconèixer l'existència de registres generals en totes les administracions públiques exigint, com a mínim, la inscripció dels apoderaments generals «atorgats "apud acta", presencialment o electrònicament, per part de qui tingui la condició d'interessat en un procediment administratiu a favor de representant, per actuar en el seu nom», però sense exigir ni obligar que les diferents administracions públiques hagin de disposar d'altres registres o

hagin d'inscriure altres tipus d'apoderaments generals diferents dels atorgats *apud acta*. La norma, per tant, deixa marge a les comunitats autònomes i a les entitats locals, així com als organismes i ens dependents, perquè prevegin i regulin registres particulars, i, en el cas dels generals, perquè puguin determinar altres tipus d'apoderament inscriptibles diferents dels atorgats *apud acta*.

L'article 6.2, per la seva part, es limita a preveure la interoperabilitat dels registres electrònics generals i particulars d'apoderaments de totes les administracions públiques, concretant, en el seu paràgraf segon, que aquesta ha de permetre «comprovar vàlidament la representació dels qui actuïn davant les administracions públiques en nom d'un tercer, mitjançant la consulta a altres registres administratius similars, al registre mercantil, de la propietat, i als protocols notariais». En aquest sentit, cal dir que la interoperabilitat i la interconnexió de les xarxes de les diferents administracions públiques, tendent a l'intercanvi d'informació i serveis entre aquestes, així com amb les de la Unió Europea, estava ja prevista com a principi general en l'article 4.e de la Llei 11/2007 i regulada en els articles 41 a 44 del mateix text legal.

L'article 6.3 enumera el contingut mínim que han de tenir els assentaments que han de constar en tots els registres electrònics de què disposin les Administracions, siguin generals o siguin particulars. La norma utilitza l'expressió «almenys», que hom ha d'entendre com a sinònima de mínim indispensable, i, per tant, no suposa cap obstacle perquè cada administració pública gestora del registre pugui exigir la constància de les dades complementàries o addicionals que consideri adients. Aquestes dades mínimes són les que podem considerar lògiques i habituals en qualsevol registre: nom i cognoms o denominació o raó social, document nacional d'identitat, número d'identificació fiscal o document anàleg del poderdant; les mateixes dades respecte de l'apoderat; data d'inscripció en el registre

corresponent; període de temps de validesa, i la classe de poder. Respecte aquest darrer aspecte, l'apartat 4, primer paràgraf, enumera els tipus de poder que poden inscriure's: poder general en favor de l'apoderat per dur a terme qualsevol actuació i davant qualsevulla Administració; poder perquè l'apoderat actuï en qualsevol actuació administrativa davant una Administració o organisme concret, i, finalment, poder per actuar únicament per a determinats tràmits especificats en el poder.

La Llei preveu una regulació específica respecte a l'apoderament *apud acta* en l'apartat 5, limitant-se a dir que és el que s'atorga per compareixença en la seu electrònica mitjançant la firma electrònica, o per compareixença personal a les oficines d'assistència en matèria de registres, i reserva l'apartat 7 per regular unes normes molt genèriques sobre les sol·licituds relatives al poder.

Doncs bé, amb relació a tots aquests aspectes, hem de dir que, a parer nostre, el que pretén el legislador és garantir un tractament comú de tots els administrats davant les administracions públiques, establint una regulació sobre aquells elements substancials de l'apoderament electrònic tendents que, en el si d'un procediment administratiu i amb independència de l'Administració pública davant la qual s'actuï, les persones interessades gaudeixin de les mateixes condicions i tinguin idèntiques garanties jurídiques. En aquest sentit, l'Estat pot determinar a través de la llei quins aspectes de la regulació tenen caràcter bàsic, com a regulació comuna per a totes les administracions públiques, tenint en compte que «el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados» (STC 130/2013, FJ 6), i sempre amb el límit que, en establir el «común denominador normativo que

encierran las bases [...] no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo» (STC 50/1999, FJ 3).

Podem dir, doncs, que els aspectes regulats en els apartats 1; 2; 3; 4, primer paràgraf; 5, i 7, si bé afecten el règim jurídic de les administracions públiques pel que fa a la creació de registres, regulen qüestions que afecten els drets i els interessos dels administrats, concretament de les persones que gaudeixen de la condició d'interessades en un procediment, atès que es tracta de les actuacions d'aquestes davant l'Administració pública a través d'una tercera persona les decisions i els actes de la qual les vincularan respecte de la Administració corresponent. Existeix una incidència externa evident d'aquesta normació, que afecta els interessos i les garanties dels administrats, circumstància aquesta que empara el caràcter bàsic dels apartats esmentats.

Respecte a la invocació que fa el sol·licitant sobre el grau d'exhaustivitat del precepte, que pot suposar una vulneració de les competències de la Generalitat en no deixar cap marge per legislar sobre aquestes qüestions a l'empara de l'article 159.1 EAC, hem de dir, com s'ha apuntat anteriorment, que l'apartat 1 només estableix l'obligatorietat de disposar de registres electrònics generals d'apoderament, com a denominador comú de totes les administracions públiques, però no incideix en la possibilitat que les comunitats autònomes disposin d'altres tipus de registres, com ara els particulars, i, afegeix que, almenys, s'inscriuran els apoderaments de caràcter general atorgats *apud acta*, cosa que deixa un marge considerable per a l'establiment d'una regulació pròpia sobre els registres d'apoderaments generals diferents d'aquests així com per a l'establiment de registres particulars.

Respecte a l'apartat 2, que preveu la interoperabilitat entre si dels registres pertanyents a totes i cadascuna de les administracions, és, en opinió nostra, una clàusula tendent a garantir els principis constitucionals d'eficàcia i de coordinació establerts a l'article 103.1 CE. Es tracta de dos principis d'actuació —juntament amb els de jerarquia, descentralització, desconcentració i submissió a la llei i al dret— predicables de totes les administracions públiques que, per la seva mateixa naturalesa, han d'estar dotats de contingut substantiu en les diferents disposicions que regulen l'actuació i organització d'aquestes. Per tant, el legislador estatal pot preveure el seu caràcter bàsic a l'empara de l'article 149.1.18 CE. A més, i pel que fa a l'àmbit de les administracions públiques catalanes, aquests principis es troben expressament reconeguts per l'article 71.3 EAC, per l'article 31.2, primer, de la Llei 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i pel capítol V de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat.

En relació amb l'apartat 3, referent als assentaments, hem de dir que el precepte regula amb caràcter de «mínim» el contingut de la informació que ha de constar en els registres, amb l'objectiu de garantir la informació primària i elemental inscribable, com són les dades d'identificació del poderdant i de l'apoderat, la data d'inscripció i el tipus de poder, deixant marge a la Generalitat perquè, conformement a l'article 159.1 EAC, pugui preveure altres dades addicionals més ajustades a la seva pròpia organització administrativa o més adaptades a la classe de procediments que tramita i resol en funció de cada àmbit material d'actuació. I a la mateixa conclusió hem d'arribar respecte dels apartats 4, primer paràgraf (regulació dels tipus de poder que s'han d'inscriure); 5 (apoderament *apud acta*), i 7 (obligació d'adreçar les sol·licituds d'inscripció, de revocació, de pròrroga i de denúncia a qualsevol registre), ja que l'Estat pot determinar i concretar, per

tal de garantir un tractament únic dels administrats davant totes les administracions, les diferents classes o els tipus d'apoderament.

En conseqüència, l'article 6, apartats 1; 2; 3; 4, paràgraf primer; 5, i 7 de la Llei 39/2015 s'ajusta a l'article 149.1.18 CE i no vulnera les competències de la Generalitat de l'article 159.1 EAC.

Per contra, no podem arribar a la mateixa conclusió respecte els apartats 4, paràgraf segon, i 6, de l'article 6 LPACAP.

El primer dels apartats citats preveu que, per mitjà d'una ordre del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, s'han d'aprovar, amb caràcter bàsic, els models de poders inscribibles en el registre que permetin actuar davant totes les administracions sobre la base d'algun dels tipus d'apoderament previstos en el paràgraf primer del mateix apartat, davant l'Administració general de l'Estat o les entitats locals. En aquest sentit, tal com hem sostingut en altres dictàmens (DCGE 11/2013, de 13 de setembre, FJ 2, i DCGE 15/2015, de 29 de setembre, FJ 3.3.B), els models, entesos aquí com a sinònim de formularis, són un aspecte merament complementari i instrumental vinculat a la competència material, de manera que, si la comunitat autònoma té competència en un àmbit material concret, també la té atribuïda respecte als aspectes o elements merament instrumentals per al seu exercici. El fet que tingui caràcter bàsic comporta que la Generalitat no pugui exercir les seves competències ex article 159.1 EAC per regular el model de poder que més s'ajusti a les seves particularitats organitzatives o a la naturalesa dels procediments administratius que es tramiten i resolen en aquells àmbits materials sobre els quals té competència.

Resulta evident que l'aprovació d'un model d'apoderament no és, en sentit estricte, una qüestió de contingut tècnic, ja que es tracta d'un aspecte de caràcter documental que només ha d'incorporar una sèrie de dades

únicament a l'efecte que quedin ben delimitats i concretats certs aspectes relacionats, com hem dit, amb la identificació del poderdant i de l'apoderat i de l'abast de l'apoderament com a tal. Òbviament, tampoc no és un aspecte conjuntural o estacional quan precisament és la mateixa Llei la que preveu una validesa dels apoderaments de fins a cinc anys, amb possibilitat de prorrogar-la novament per un màxim de cinc anys més.

Finalment, l'apartat 6 també esdevé inconstitucional, ja que, en regular una validesa màxima per a tots els apoderaments inscrits de cinc anys, així com d'igual durada en casos de pròrroga, impedeix a la Generalitat fixar una durada superior a aquest termini amb relació als apoderaments inscrits sobre els quals pot dictar la seva pròpia legislació, com podria succeir si s'exercís la corresponent potestat legislativa, amb els apoderaments inscrits en registres particulars o en el supòsit d'apoderaments generals diferents dels atorgats *apud acta*.

En conseqüència, l'article 6.4, paràgraf segon, i .6 de la Llei 39/2015 no troba empara en l'article 149.1.18 CE i vulnera l'article 159.1 EAC.

B) Ens pertoca en aquest apartat l'examen dels articles 9.2 i .3, i 10.2 LPACAP. Respecte a tots ells, el Govern, en la seva sol·licitud, considera que la regulació establerta per determinar quin és el sistema d'identificació dels interessats i el sistema de firma admès per a l'accés davant de totes les administracions públiques limita la capacitat de la Generalitat per determinar quin és el sistema autoritzat davant l'Administració autonòmica. Atesa la similitud d'arguments invocats pel sol·licitant i la identitat de contingut dels preceptes analitzarem, primerament, els articles 9.2 i 10.2 i, posteriorment, el 9.3.

L'article 9.2 LPACAP estableix:

«Article 9. *Sistemes d'identificació dels interessats en el procediment.*

[...]

2. Els interessats es poden identificar electrònicament davant les administracions públiques a través de qualsevol sistema que disposi d'un registre previ com a usuari que permeti garantir-ne la identitat. En particular, s'admeten els sistemes següents:

a) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica expedits per prestadors inclosos a la "Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació". A aquests efectes, s'entenen compresos entre els esmentats certificats electrònics reconeguts o qualificats els de persona jurídica i d'entitat sense personalitat jurídica.

b) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic expedits per prestadors inclosos a la "Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació".

c) Sistemes de clau concertada i qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin.

Cada Administració pública pot determinar si només admet algun d'aquests sistemes per efectuar determinats tràmits o procediments, si bé l'admissió d'algun dels sistemes d'identificació que preveu la lletra c) comporta l'admissió de tots els que preveuen les lletres a) i b) anteriors per a aquest tràmit o procediment.»

I l'article 10.2 LPACAP diu:

«Article 10. *Sistemes de signatura admesos per les administracions públiques.*

[...]

2. En cas que els interessats optin per relacionar-se amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics, es consideren vàlids als efectes de signatura:

a) Sistemes de signatura electrònica reconeguda o qualificada i avançada basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica expedits per prestadors inclosos a la "Llista de confiança de

prestadors de serveis de certificació". A aquests efectes, s'entenen compresos entre els esmentats certificats electrònics reconeguts o qualificats els de persona jurídica i d'entitat sense personalitat jurídica.

b) Sistemes de segell electrònic reconegut o qualificat i de segell electrònic avançat basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic inclosos a la "Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació".

c) Qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin.

Cada Administració pública, organisme o entitat pot determinar si només admet alguns d'aquests sistemes per efectuar determinats tràmits o procediments del seu àmbit de competència.»

Respecte a la regulació d'aquests preceptes, el Govern considera que, tot i que poden ser emprats diferents sistemes d'identificació electrònica i que correspon a cada Administració determinar quin és el vàlid, obliga en tot cas a admetre els sistemes basats en la «Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació», circumstància aquesta que limita la capacitat de la Generalitat per determinar quin és el sistema admès davant la seva pròpia Administració.

Per una banda, hem de dir que la Llei, en la mateixa línia que la Llei 11/2007 esmentada (art. 13 i 15), admet els sistemes d'identificació basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica; els basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic, i, en darrer terme, els sistemes de clau concertada o qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i les condicions que s'estableixin (art. 9.2). I, dins dels sistemes basats en la firma electrònica admesos per les administracions públiques, s'admeten els basats en signatura electrònica reconeguda o qualificada i avançada basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de signatura electrònica, els de segell electrònic reconegut o qualificat i de segell electrònic avançat,

basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic i qualsevol altre sistema que les administracions considerin vàlid (art. 10.2).

En aquest sentit, hem d'entendre que la possibilitat d'identificar-se mitjançant qualsevol d'aquests sistemes suposa l'establiment per part de l'Estat d'un denominador comú per a totes les administracions públiques, i, per tant, pot atorgar-los el caràcter de norma bàsica per a totes elles en la mesura en què estableix els diferents sistemes que es poden considerar vàlids a través dels quals els interessats poden identificar-se davant els òrgans de qualsevol Administració amb les màximes condicions de seguretat i de fiabilitat tècnica i jurídica, en exigir-se en tots ells la identitat dels interessats mitjançant la comprovació del seu nom i cognoms o denominació o raó social, que constin en el document nacional d'identitat o document identificatiu equivalent (art. 9.1).

A més a més, tant la Llista de l'article 9.2 com la del 10.2 LPACAP no són un *numerus clausus*, ans al contrari, ja que, com s'expressa en el supòsit de la lletra c dels paràgrafs corresponents dels dos articles examinats, s'admet en darrer terme qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i les condicions que s'estableixin, i, consegüentment, cada Administració pot adoptar un d'aquests «altres sistemes» i regular convenientment els termes i les condicions corresponents per al seu ús i la seva validesa.

Per altra banda, la referència que es fa en els dos preceptes a la «Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació» és, també, una previsió de caràcter bàsic, que té com a finalitat garantir que els certificats expedits pels prestadors inclosos en aquesta Llista tenen la màxima solvència i fiabilitat. Aquesta Llista es preveu a la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i el Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior, on s'exigeix que cada Estat membre en publiqui una. La Llista haurà de complir

les especificacions tècniques establertes en l'annex de la Decisió d'execució de la Comissió 2013/662/UE, de 14 d'octubre de 2013, per la qual es modifica la Decisió 2009/767/CE, de 17 d'octubre, en allò relatiu a l'establiment, el manteniment i la publicació de llistes de confiança de proveïdors de serveis de certificació supervisats o acreditats pels estats membres.

En conseqüència, els articles 9.2 i 10.2 de la Llei 39/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

L'article 9.3 LPACAP estableix que l'acceptació per part de l'Administració general de l'Estat d'alguns dels sistemes d'identificació electrònica dels interessats enumerats per l'apartat 2 «serveix per acreditar davant totes les administracions públiques, llevat que hi hagi una prova en contra, la identificació electrònica dels interessats en el procediment administratiu». Per tant, només reconeix la validesa de l'acreditació del corresponent sistema d'identificació electrònica dels interessats davant qualsevol administració pública (autonòmica, local i, òbviament, l'estatal) al sistema que hagi estat acceptat per l'Administració general de l'Estat, però, en canvi, no admet un tractament recíproc en el sentit que un sistema, dins dels establerts per la Llei estatal mateixa, acceptat per una altra administració diferent de l'estatal, ja sigui una administració autonòmica o una entitat local, serveixi igualment per acreditar-se davant l'Administració de l'Estat.

En aquest sentit, entenem que la previsió que conté aquest article no és respectuosa amb el principi de reconeixement mutu de mitjans d'identificació i d'autenticació, que es proclamava en l'article 4.e de la Llei 11/2007. Amb aquest principi, el que pretén el legislador és fer efectiva la reciprocitat de tracte entre les diferents administracions públiques, en el sentit de garantir plenament que aquells aspectes vinculats al normal funcionament de cada Administració que puguin tenir una relació amb una altra Administració o

incidència directa en ella, sense que suposi una alteració de la seva pròpia organització i el seu funcionament normal, tinguin idèntic valor jurídic i, consegüentment, la mateixa validesa i eficàcia. Des d'aquest punt de vista, la previsió de l'article 9.3 LPACAP suposa una vulneració de les competències de la Generalitat, en imposar el reconeixement com a vàlids d'aquells sistemes d'identificació electrònica acceptats per l'Administració de l'Estat.

D'altra banda, a parer nostre, resulta clar que aquest principi de reconeixement mutu troba el seu fonament constitucional en el principi d'eficàcia reconegut en l'article 103.1 CE, ja que el que es persegueix és garantir la màxima interacció entre les distintes administracions per tal d'evitar als administrats l'existència de possibles obstacles en les seves relacions amb els òrgans de les diferents administracions. I resulta del tot evident que la previsió de l'article 9.3 LPACAP no s'ajusta a aquest principi de reciprocitat, ja que el que està reconeixent en l'àmbit d'una administració pública, l'estatal, no es reconeix, en canvi, per a les altres dues administracions afectades —autonòmica i local—.

En conseqüència, l'apartat 3 de l'article 9 de la Llei 39/2015 no troba empara en l'article 149.1.18 CE i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 159.1 EAC.

C) Ens pertoca ara l'examen dels articles 12.3 i 27.1 LPACAP. Es tracta de dos preceptes que permeten un examen conjunt, ja que es refereixen a l'obligació que imposa la Llei a totes les administracions públiques de disposar d'un registre, o sistema equivalent, en què han de constar els funcionaris habilitats per a la identificació de la signatura electrònica dels interessats i els funcionaris habilitats per a l'expedició de còpies autèntiques.

Així, l'article 12.3 estableix el següent:

«Article 12. *Assistència en l'ús de mitjans electrònics als interessats.*

[...]

3. L'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals han de mantenir actualitzat un registre, o un altre sistema equivalent, en què hi constin els funcionaris habilitats per a la identificació o signatura que regula aquest article. Aquests registres o sistemes han de ser plenament interoperables i estar interconnectats amb els de la resta d'administracions públiques, als efectes de comprovar la validesa de les habilitacions esmentades.

En aquest registre o sistema equivalent hi han de constar almenys els funcionaris que prestin serveis en les oficines d'assistència en matèria de registres.»

Per la seva part, l'article 27.1 diu:

«Article 27. *Validesa i eficàcia de les còpies efectuades per les administracions públiques.*

1. Cada Administració pública ha de determinar els òrgans que tinguin atribuïdes les competències d'expedició de còpies autèntiques dels documents públics administratius o privats.

Les còpies autèntiques de documents privats únicament tenen efectes administratius. Les còpies autèntiques efectuades per una Administració pública tenen validesa a la resta d'administracions.

A aquests efectes, l'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals poden efectuar còpies autèntiques mitjançant un funcionari habilitat o mitjançant una actuació administrativa automatitzada.

S'ha de mantenir actualitzat un registre, o un altre sistema equivalent, on hi constin els funcionaris habilitats per expedir còpies autèntiques, que han de ser plenament interoperables i estar interconnectats amb els de la resta d'administracions públiques, als efectes de comprovar la validesa de l'habilitació esmentada. En aquest registre o sistema equivalent hi han de

constar, almenys, els funcionaris que prestin serveis en les oficines d'assistència en matèria de registres.»

El Govern, en la seva sol·licitud, considera que la regulació de l'assistència als interessats en l'ús dels mitjans electrònics i la referida a la validesa i eficàcia de les còpies, en obligar totes les administracions públiques a disposar d'un registre o sistema equivalent on han de constar els funcionaris habilitats per dur a terme la identificació en els procediments tramitats electrònicament i per expedir còpies autèntiques, i exigir que hi constin tots els funcionaris que prestin serveis en les oficines d'assistència en matèria de registres, estaria excedint allò que es pot entendre inclòs en la regulació referida al procediment administratiu comú, com a garantia als administrats, ja que obliga les administracions a incorporar en el registre tots els funcionaris que prestin serveis en unes determinades dependències amb independència de la funció que desenvolupen.

En primer terme, tal com hem dit en la lletra A d'aquest mateix apartat 1, l'Estat invoca com a títol competencial l'article 149.1.18 CE, tant pel que fa a les bases del règim jurídic de les administracions públiques com del procediment administratiu comú, i hem argumentat, pel que fa a la regulació dels registres electrònics d'apoderaments, les raons que, a parer nostre, han portat el legislador a ubicar aquell precepte a la Llei 39/2015, sobre procediment administratiu comú. Doncs bé, aquella argumentació és aplicable, també, a aquests dos preceptes, i ens hi remetem en nom de la brevetat.

En segon terme, la mera previsió d'un registre, o sistema equivalent, es configura en darrer terme com una garantia dels mateixos interessats en el procediment, amb independència de quina sigui l'administració pública davant la qual actuen, i, per tant, l'Estat pot establir amb caràcter bàsic un tractament comú dels administrats davant les administracions públiques.

Efectivament, en el supòsit de l'article 12.3 LPACAP, observem, d'una simple lectura de la totalitat del precepte, que la previsió del registre esmentat es fa per garantir merament l'assistència tècnica mínima i necessària per tal que els administrats «es puguin relacionar amb l'Administració a través de mitjans electrònics, per a la qual cosa han de posar a la seva disposició els canals d'accés que siguin necessaris així com els sistemes i les aplicacions que es determinin en cada cas» (apt. 1) i, de forma especial, es preveu aquesta assistència a dues classes d'interessats especialment «vulnerables» a l'ús dels mitjans electrònics. Per una banda, ens trobem amb aquells interessats que no estan inclosos en l'article 14.2 i .3, sempre que ho sol·licitin, i només als efectes de la identificació i la signatura electrònica, presentació de sol·licituds a través de registre electrònic general i obtenció de còpies autèntiques, i s'hi inclouen, entre d'altres, aquells que no siguin persones jurídiques, entitats sense personalitat jurídica, professionals als quals es requereix col·legiació obligatòria (inclosos notaris i registradors de la propietat i mercantils) o persones que per la seva capacitat econòmica, tècnica o dedicació professional tenen accés i disponibilitat als mitjans electrònics (art. 14.2 i .3, *a sensu contrario*). Per altra banda, s'hi inclouen els interessats que no disposen dels mitjans electrònics necessaris, circumstància aquesta que permet a un funcionari públic mitjançant la firma electrònica de què estigui dotat garantir-ne la identificació o firma electrònica en el procediment administratiu corresponent.

El registre, o sistema equivalent, a què es refereix l'apartat 3, és, doncs, la garantia última de què disposen els interessats per conèixer que només un concret col·lectiu d'empleats públics estan habilitats per prestar l'assistència tècnica necessària, i que aquesta tasca no correspon a qualsevol empleat públic, sinó, com a mínim, en qualsevol administració pública, als funcionaris que presten serveis en les oficines de registre. En aquest sentit, la previsió que només un determinat grup d'empleats públics estigui habilitat per dur a

terme unes tasques específiques es tradueix en el fet que només tenen validesa jurídica, i, per tant, seran eficaces, davant l'Administració pública, les actuacions fetes per aquests funcionaris, cosa que és, com hem dit, una autèntica garantia per als interessats.

I, pel que fa a l'article 27.1, aquesta finalitat de garantia última en favor dels interessats esdevé més rellevant, ja que en aquest supòsit es tracta d'atorgar validesa, davant de totes les administracions públiques, de les còpies de qualsevol document, públic o privat, funció que la llei encomana, com a mínim, als funcionaris que presten serveis en les oficines de registre.

En conseqüència, els articles 12.3 i 27.1 de la Llei 39/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

D) En aquest punt procedirem a l'anàlisi conjuntament, per una banda, dels articles 13.a i 53.1.a, paràgraf segon, i, per l'altra, de l'article 66.1.f de la Llei 39/2015.

L'article 13.a LPACAP estableix que aquells interessats que tenen capacitat d'obrar, conformement al que disposa l'article 3, són titulars davant les administracions públiques del dret a:

«Article 13. Drets de les persones en les seves relacions amb les administracions públiques.

[...]

a) A comunicar-se amb les administracions públiques a través d'un punt d'accés general electrònic de l'Administració.»

Per la seva part, l'article 53.1.a LPACAP, segon paràgraf, en regular els drets de l'interessat en el procediment administratiu, estableix:

«Article 53. *Drets de l'interessat en el procediment administratiu.*

[...]

Els qui es relacionin amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics tenen dret a consultar la informació a què es refereix el paràgraf anterior, en el punt d'accés general electrònic de l'Administració, que funciona com un portal d'accés. S'entén complerta l'obligació de l'Administració de facilitar còpies dels documents continguts en els procediments mitjançant la posada a disposició de les còpies en el punt d'accés general electrònic de l'Administració competent o en les seues electròniques que corresponguin.»

El Govern argumenta que els dos preceptes reproduïts, i també l'article 66.1.f, poden incidir en la competència de la Generalitat per determinar l'organització de la seva Administració, prevista a l'article 150 EAC, ja que «sota l'aparença de reconeixement d'un dret a les persones que es relacionen a les administracions i els interessats, incorporen respecte a totes les administracions públiques el sistema establert per l'Administració estatal, en el Reial decret 1671/2009, que centralitza les comunicacions mitjançant un únic punt d'accés electrònic».

En primer terme, hem de dir que el punt d'accés general electrònic ja es preveia a l'article 8.2.b de la Llei 11/2007, però limitat a l'àmbit de l'Administració general de l'Estat. La previsió d'un punt d'accés general de l'Administració que fa la Llei 39/2015 té el seu correlat en la Llei 40/2015, que en el seu article 39 el defineix com «el punt d'accés electrònic la titularitat del qual correspongui a una Administració Pública, organisme públic o entitat de dret públic que permet l'accés a través d'internet a la informació publicada i, si s'escau, a la seua electrònica corresponent». Aquest portal d'internet es configura com un element comú per a totes les administracions públiques d'allò que s'ha d'entendre per portal oficial on es publica la informació d'interès públic per al ciutadà. A més, el portal funciona com la seua electrònica a través de la qual els administrats poden realitzar les

seves actuacions davant de les administracions públiques i accedir als procediments que tramiten i en els quals siguin part interessada.

En segon terme, i vinculat a l'anterior, hem d'entendre que mentre l'article 13.a reconeix un dret genèric a tots els interessats de comunicar-se amb les administracions públiques a través d'aquest punt d'accés general electrònic, l'article 53.1.a, paràgraf segon, conté un dret específic aplicable només a qui ja és part d'un procediment administratiu concret al qual se li reconeix la possibilitat de consultar la informació corresponent a l'estat de tramitació del procediment, en qualsevol moment, en el punt d'accés general electrònic de l'Administració que funcionarà com a un portal d'accés, entenent-se a més a més que l'Administració resta alliberada de facilitar còpies de documents continguts en els procediments mitjançant la seva posada a disposició en el dit punt d'accés.

Respecte a aquestes previsions, i en una primera lectura dels preceptes, pot semblar que tenen una certa incidència en l'àmbit de l'organització de l'Administració pública, però el cert és que operen més com a garantia d'accés a la informació que la mateixa Llei reconeix a tot interessat i, de forma específica, a qui és part en un procediment administratiu concret i determinat. I és aquest sentit, el de garantia dels interessats en el si d'un procediment, el que, a parer nostre, persegueix la Llei 39/2015 en establir un element comú de suport electrònic per relacionar-se amb l'Administració. Aquesta regulació no afecta en sentit estricte a la configuració de l'estructura orgànica de l'aparell administratiu que integra qualsevol Administració pública, ni determina en cap cas quins són els òrgans i les institucions que el configuren, ja que si així fos el legislador estatal estaria intervenint sobre la potestat d'autoorganització de l'Administració que correspon a les comunitats autònomes, cosa que no succeeix. En conseqüència, entenem que no existeix una vulneració de la potestat d'autoorganització administrativa que correspon a la Generalitat en virtut de l'article 150 EAC.

A més, el dret a conèixer l'estat de tramitació del corresponent procediment per part dels interessats, així com el dret a obtenir còpies, està previst ja a l'article 35.a de la vigent Llei 30/1992, de manera que l'actual paràgraf segon de l'article 53 no fa altra cosa que permetre i habilitar la consulta per via electrònica d'allò que actualment es pot fer presencialment. A més, amb relació al contingut del paràgraf primer de l'article 53.1.a, s'amplia la informació a la qual poden tenir accés els interessats del procediment incorporant el contingut de la comunicació prèvia a la qual es refereix l'article 42.4, paràgraf segon, referent al sentit del silenci administratiu, així com la identificació de l'òrgan competent per la seva instrucció.

Pel que fa a l'article 66.1.f LPACAP, que exigeix que totes les sol·licituds que inicien un procediment administratiu continguin l'«[ò]rgan, centre o unitat administrativa a la qual s'adreça i el seu codi d'identificació corresponent» entenem que és, precisament, una cautela que adopta la Llei per tal de garantir l'exercici del dret específic reconegut en l'article 53.1.a, en tant que amb el codi d'identificació la persona interessada podrà conèixer el funcionari responsable de la tramitació del seu expedient i mantenir les relacions pròpies de la seva condició. Aquest dret és, en aquest sentit, una manifestació concreta del dret genèric recollit a l'article 35.b de la LRJPAC quan expressa que tots els ciutadans tenen dret a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat dels quals es tramitin els procediments.

En conseqüència, els articles 13.a; 53.1.a, paràgraf segon, i 66.1.f de la Llei 39/2015 no vulneren la competència de l'article 150 EAC, i troben empara en l'article 149.1.18 CE.

E) L'article 14.2.e LPACAP exigeix que, en tot cas, estan obligats a relacionar-se a través de mitjans electrònics amb les administracions públiques per realitzar qualsevol tràmit en un procediment administratiu:

«Article 14. Dret i obligació de relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques.

[...]

e) Els empleats de les administracions públiques per als tràmits i actuacions que efectuïn amb elles per raó de la seva condició d'empleat públic, tal com determini reglamentàriament cada Administració.»

El Govern considera que aquesta obligació pot incidir en la competència de la Generalitat en matèria de funció pública i de personal al servei de les administracions prevista a l'article 136 EAC.

L'article 14.2.e LPACAP imposa un autèntic deure a tots els empleats públics en exigir que es relacionin per mitjans electrònics amb les administracions públiques per efectuar els tràmits i les actuacions amb elles per raó de la seva condició d'empleat públic, i es remet al reglament que dicti cada Administració respecte de la forma per fer-ho efectiu.

En aquest sentit, per una banda, l'article 136.1 EAC estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes, així com la competència compartida sobre els drets i deures d'aquest personal (apts. *a* i *b*).

Per altra banda, la norma bàsica estatal en matèria de règim estatutari dels empleats públics és la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, que dedica els seus articles 52, 53 i 54 a regular els deures dels empleats públics. Aquesta disposició legal es va dictar a l'empara de

l'article 149.1.18 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre les bases del règim estatutari dels funcionaris públics, i l'article 149.1.7 CE, que li atribueix competència exclusiva sobre legislació laboral, entre d'altres, i la declara aplicable a les comunitats autònomes en tot cas respectant les competències exclusives i compartides en matèria de funció pública i autoorganització que els atribueixen els respectius estatuts d'autonomia, en el marc de la Constitució (disposició final segona).

A parer nostre, tot i estar connectada amb els procediments administratius en què els empleats públics poden ser part, la previsió normativa de l'article 14.2.e de la Llei 39/2015 no s'integra en la matèria «procediment administratiu comú», sinó que s'insereix, en establir un deure per als empleats públics, en l'àmbit material del «règim estatutari» dels funcionaris de les administracions públiques. Hem de recordar que, en aquest concepte, d'acord amb la jurisprudència constitucional, «ha de entendre's compresa, en principi, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas» (STC 37/2002, de 14 de febrer, FJ 5).

En aquest àmbit, però, correspon a l'Estat l'establiment de les bases i, per tant, únicament aquells deures que puguin considerar-se materialment bàsics. L'article 14.2.e LPACAP certament amplia els deures dels empleats públics però l'obligació de comunicar-se amb l'Administració per mitjans electrònics no pot qualificar-se com a mínim comú denominador que garanteix la igualtat de la posició jurídica dels empleats públics en tot el territori. No estem davant d'un deure substantiu que incideixi sobre la dinàmica del vincle funcional amb la respectiva Administració pública, sinó

que es tracta d'una exigència adjectiva sobre la forma en què han de practicar-se els tràmits i les actuacions entre els dos subjectes de la relació jurídica, configurada, característicament, com a relació de supremacia especial (STC 93/1984, de 16 d'octubre, FJ 3).

La previsió esmentada, més enllà de la valoració sobre la conveniència d'inserir-se en la Llei 39/2015, pot afectar de manera exclusiva els empleats al servei de l'Administració general de l'Estat, però, en aplicar-se també amb caràcter bàsic als empleats de les administracions autonòmiques, excedeix de l'àmbit competencial estatal i envaeix la competència de la Generalitat per definir i concretar el règim estatutari dels empleats de l'Administració autonòmica i, més concretament, sobre el conjunt de deures i obligacions dels seus empleats.

En conseqüència, l'article 14.2.e de la Llei 39/2015 vulnera les competències de la Generalitat de l'article 136.a i .b EAC.

F) Finalment, la disposició addicional segona, estableix que:

«Disposició addicional segona. Adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i els registres de l'Administració General de l'Estat.

Per complir el que es preveu en matèria de registre electrònic d'apoderaments, registre electrònic, arxiu electrònic únic, plataforma d'intermediació de dades i punt d'accés general electrònic de l'Administració, les comunitats autònomes i les entitats locals es poden adherir voluntàriament i a través de mitjans electrònics a les plataformes i els registres establerts a aquest efecte per l'Administració General de l'Estat. La seva no-adhesió s'ha de justificar en termes d'eficiència de conformitat amb l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

En cas que una comunitat autònoma o una entitat local justifiqui davant el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques que pot prestar el servei d'una

manera més eficient, d'acord amb els criteris que preveu el paràgraf anterior, i opti per mantenir el seu propi registre o plataforma, les administracions esmentades han de garantir que aquest compleix els requisits de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, l'Esquema Nacional de Seguretat, i les seves normes tècniques de desplegament, de manera que se'n garanteixi la compatibilitat informàtica i la interconnexió, així com la transmissió telemàtica de les sol·licituds, els escrits i les comunicacions que es facin en els seus registres i plataformes corresponents.»

Respecte a aquesta disposició addicional, el sol·licitant centra el seu argument en el fet que només es preveu la no-adhesió voluntària a les plataformes i els registres estatals si es justifica davant l'Administració estatal que el servei es pot prestar de manera més eficient i si compleix uns requisits d'interoperabilitat, a més de posar de manifest que el fet de dictar-se a l'empara de l'article 149.1.14 CE no s'ajusta a la definició que el Tribunal Constitucional ha efectuat de l'esmentat títol competencial.

En primer terme, i amb relació al rebuig per part del sol·licitant del títol competencial de l'article 149.1.14 CE, ens remetem a allò que hem dit en el fonament jurídic segon pel que fa a descartar els títols competencials dels articles 149.1.13 i .14 CE.

En segon terme, hem de dir que la disposició que examinem preveu expressament que l'adhesió de les comunitats autònomes i els ens locals és voluntària, i exigeix la justificació de la no-adhesió en termes d'eficiència conformement a allò que estableix l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. En el cas que no s'hi adhereixin, han de justificar que poden prestar de forma més eficient aquests serveis i que aquest sistema propi garanteix que compleix amb els requisits de l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, l'Esquema Nacional de

Seguretat i les normes tècniques de desplegament, de forma que es garanteixi la seva compatibilitat informàtica i interconnexió.

Doncs bé, en la nostra opinió, aquest precepte, tot i afirmar que l'adhesió a les plataformes i els registres estatals és voluntària, estableix realment una obligació d'adhesió únicament excepcionable si es justifica que l'ús de mitjans propis és més eficient, en termes d'assignació i d'utilització dels recursos públics, tal com preveu l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012. Com hem afirmat en altres ocasions respecte de preceptes que condicionaven l'exercici de les pròpies competències a justificar les decisions preses en termes d'eficiència, ens trobem davant d'una «limitació dràstica i desmesurada» (DCGE 8/2014, de 27 de febrer, FJ 3.11.B) que, en aquest cas, vulnera la competència exclusiva de la Generalitat per determinar els mitjans necessaris per exercir les funcions de les administracions públiques catalanes (art. 159.1.a EAC). La disposició addicional segona LPACAP parteix, implícitament, de l'obligatorietat per a la resta d'administracions públiques de l'ús de les plataformes i els registres estatals i aquesta no pot considerar-se ni una regla pròpia del procediment administratiu comú ni una base respectuosa amb la distribució de competències en matèria de règim jurídic de les administracions catalanes, en la mesura que afecta principalment les actuacions administratives *ad intra* i no es projecta sobre els drets i els interessos dels interessats.

Per tant, la disposició addicional segona de la Llei 39/2015 no troba empara en l'article 149.1.18 CE i vulnera l'article 159.1 EAC.

2. En aquest segon apartat, ens correspon l'examen de l'article 44, relatiu a les notificacions infructuoses, i de la disposició addicional tercera, referent a la notificació per mitjà d'un anunci publicat en el *Butlletí Oficial de l'Estat*.

Així, l'article 44 diu:

«Article 44. *Notificació infructuosa.*

Quan els interessats en un procediment siguin desconeguts, s'ignori el lloc de la notificació o bé, un cop aquesta s'hagi intentat, no s'hagi pogut practicar, la notificació s'ha de fer per mitjà d'un anunci publicat al "Butlletí Oficial de l'Estat".

Així mateix, prèviament i amb caràcter facultatiu, les administracions poden publicar un anunci al butlletí oficial de la comunitat autònoma o de la província, al tauler d'edictes de l'Ajuntament de l'últim domicili de l'interessat o del consolat o secció consular de l'ambaixada corresponent.

Les administracions públiques poden establir altres formes de notificació complementàries a través de la resta de mitjans de difusió, que no exclouen l'obligació de publicar l'anunci corresponent al "Butlletí Oficial de l'Estat".»

Per la seva part, la disposició addicional tercera assenyala:

«Disposició addicional tercera. *Notificació per mitjà d'anunci publicat al "Butlletí Oficial de l'Estat".*

1. El "Butlletí Oficial de l'Estat" ha de posar a disposició de les diverses administracions públiques un sistema automatitzat de remissió i gestió telemàtica per publicar-hi els anuncis de notificació previstos a l'article 44 d'aquesta Llei i en aquesta disposició addicional. Aquest sistema, que ha de complir el que estableixen aquesta Llei i la seva normativa de desplegament, ha de garantir la celeritat de la publicació i la seva inserció correcta i fidel, així com la identificació de l'òrgan remitent.
2. En els procediments administratius que tinguin una normativa específica, si hi concorren els supòsits que preveu l'article 44 d'aquesta Llei, la pràctica de la notificació s'ha de fer, en tot cas, mitjançant un anunci publicat al "Butlletí Oficial de l'Estat", sense perjudici que prèviament i amb caràcter facultatiu es pugui fer en la forma prevista per la normativa específica esmentada.
3. La publicació al "Butlletí Oficial de l'Estat" dels anuncis a què es refereixen els dos paràgrafs anteriors s'ha d'efectuar sense cap contraprestació econòmica per part dels qui l'hagin sol·licitat.»

El Govern qüestiona l'article 44 LPACAP, i per connexió la disposició addicional tercera, en entendre que l'esmentada regulació priva de qualsevol efecte jurídic les notificacions edictals en el DOGC i, per tant, contradiu l'article 68.5 EAC, que determina l'eficàcia dels actes administratius de la Generalitat. A més, considera que l'article 44 reproduïx l'article 59.5 de la Llei 30/1992, en la redacció donada per la Llei 15/2014, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, que va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern fonamentat en l'argument exposat.

En primer terme, com a qüestió prèvia, si efectuem l'anàlisi comparatiu del contingut dels preceptes que ara ens ocupen i el de l'article 59.5 i la disposició addicional vint-i-unena de la Llei 30/1992, en la redacció donada per la Llei 15/2014, podem comprovar que, efectivament, els corresponents preceptes tenen una redacció substancialment equivalent, en el sentit que la regulació de l'actual article 59.5 de la Llei 30/1992 s'integra en l'article 44 LPACAP, i la disposició addicional vint-i-unena introduïda en la Llei 30/1992 s'incorpora en la disposició addicional tercera de la Llei objecte del nostre dictamen. Així, doncs, la Llei 39/2015 assumeix íntegrament la regulació sobre el règim de les notificacions infructuoses, en centralitzar-les mitjançant la publicació en el BOE, i incorpora plenament la nova regulació de les notificacions per mitjà d'un anunci publicat en l'esmentat *Butlletí*.

En segon terme, cal dir que la regulació que examinem va ser objecte del nostre DCGE 24/2014, FJ 3 (amb caràcter previ a la interposició per part del Govern del recurs d'inconstitucionalitat 3447-2015), i, per tant, ens hi remetem íntegrament i, en nom de la brevetat, farem aquí una sinopsi del seu contingut.

Així, vam exposar el règim de les notificacions administratives contingut en els articles 58, 59 i 60 LRJPAC i en l'article 58 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques a Catalunya, així com allò previst en els articles 1, 2 i 3 de la Llei 2/2007, de 5 de juny, del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, i posteriorment es va examinar breument el cànon de constitucionalitat sobre el procediment administratiu comú. Consegüentment, portant a col·lació aquí els arguments exposats en l'esmentat Dictamen, hem de dir que l'Estat no pot exercir una *vis* atractiva sobre qualsevol procediment administratiu específic, ja que la mateixa doctrina jurisprudencial (citant, per totes, la STC 50/1999, FJ 7) és concloent quan diu que si la competència legislativa sobre una matèria ha estat atribuïda a una comunitat autònoma, competeix també a aquesta l'aprovació de les normes de procediment destinades a executar-la, sens perjudici que s'hagin de respectar les regles bàsiques del procediment administratiu comú establertes per l'Estat a l'empara de l'article 149.1.18 CE.

En el cas concret de l'article 44 LPACAP (que es correspon amb el vigent article 59.5 LRJPAC), la publicació en el BOE és la que determina el moment en què s'entén practicada la notificació amb els consegüents efectes jurídics, atribuïnt a la publicació en els diaris oficials de les comunitats autònomes un caràcter merament facultatiu i, per tant, prescindible. En el Dictamen 24/2014, afirmàvem que «sembla clar que l'apartat 5 de l'article 59 LRJPAC estableix un nou tràmit en el procediment administratiu comú bàsic, que consisteix a atribuir al BOE la publicació centralitzada de les notificacions que no s'hagin pogut comunicar formalment», i que determina l'eficàcia de la notificació, de manera que s'imposa a totes les administracions públiques «una obligació inexcusable i insubstituïble, i no diferenciant per raó de la matèria competencial» (FJ 3). A partir d'aquesta anàlisi del precepte vam concloure sobre aquesta obligació que «no s'adiu amb el concepte de la noció bàsica del "procediment administratiu comú" determinar el mitjà tècnic concret (el BOE) per tal que aquesta publicació produeixi els corresponents

efectes jurídics, cosa que correspon decidir a la Generalitat a l'empara de les competències de desenvolupament normatiu previstes en l'article 159.1.c EAC» (ibídem).

L'argumentació anterior és enterament traslladable a l'article 44 i la disposició addicional tercera de la Llei 39/2015. La previsió indiscriminada i generalitzada per a tots els procediments sectorials que únicament la publicació de la notificació en el BOE té els efectes jurídics corresponents, privant a la publicació en el DOGC de tota eficàcia jurídica, suposa una vulneració de les competències de la Generalitat en la mesura que en aquells àmbits materials on el tipus de competència estatutària ho permeti (en particular, en els de competència exclusiva) correspon a la Generalitat determinar el mitjà tècnic a través del qual la publicació de les notificacions infructuoses tenen plena eficàcia jurídica.

En conseqüència, l'article 44 i l'apartat 2 de la disposició addicional tercera de la Llei 39/2015 vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 159.1.c EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE. Així mateix, no són conformes amb l'article 68.5 EAC, quan neguen eficàcia jurídica a les notificacions dels actes administratius de la Generalitat publicades al DOGC.

3. El tercer bloc de preceptes qüestionats pel Govern regulen diferents tràmits concrets del procediment administratiu, i es refereixen a l'inici del procediment d'ofici mitjançant denúncia (art. 62); el procediment administratiu sancionador (art. 55.2, 64, 89 i 90), i els informes i dictàmens en el procediment de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques (art. 81). Atesa la densitat de tots aquests preceptes, hem optat per identificar l'objecte de la regulació de cadascun esmentant la seva rúbrica, hem procedit a descriure aquells aspectes que es consideren més rellevants per dur a terme la projecció del paràmetre i, quan s'ha cregut convenient, se n'ha reproduït el text íntegre.

A) L'article 62 LPACAP regula l'inici del procediment per denúncia en els termes següents:

«Article 62. *Inici del procediment per denúncia.*

1. S'entén per denúncia, l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal, posa en coneixement d'un òrgan administratiu l'existència d'un fet determinat que pugui justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu.

2. Les denúncies han d'expressar la identitat de la persona o persones que les presenten i el relat dels fets que es posen en coneixement de l'Administració. Quan els fets esmentats puguin constituir una infracció administrativa, han de recollir la data de la seva comissió i, quan sigui possible, la identificació dels presumptes responsables.

3. Quan la denúncia invoqui un perjudici en el patrimoni de les administracions públiques, la no-iniciació del procediment ha de ser motivada i s'ha de notificar als denunciants la decisió de si s'ha iniciat o no el procediment.

4. Quan el denunciant hagi participat en la comissió d'una infracció d'aquesta naturalesa i hi hagi altres infractors, l'òrgan competent per resoldre el procediment ha d'eximir el denunciant del pagament de la multa que li correspondria o un altre tipus de sanció de caràcter no pecuniari, quan sigui el primer a aportar elements de prova que permetin iniciar el procediment o comprovar la infracció, sempre que en el moment que s'aportin no es disposi d'elements suficients per ordenar-la i es repari el perjudici causat.

Així mateix, l'òrgan competent per resoldre ha de reduir l'import del pagament de la multa que li correspondria o, si s'escau, la sanció de caràcter no pecuniari, quan, encara que es compleixi alguna de les condicions anteriors, el denunciant faciliti elements de prova que aportin un valor afegit significatiu respecte d'aquells de què es disposi.

En tots dos casos és necessari que el denunciant cessi en la participació de la infracció i no hagi destruït elements de prova relacionats amb l'objecte de la denúncia.

5. La presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició d'interessat en el procediment.»

Amb relació al procediment administratiu sancionador, l'article 55.2 LPACAP determina que les actuacions prèvies s'orientaran a determinar, amb la major precisió possible, els fets susceptibles de motivar la incoació del procediment, la identificació de la persona o les persones que puguin resultar responsables i les circumstàncies rellevants que concorrin en uns i altres. Afegeix que les actuacions prèvies han de ser realitzades pels òrgans que tinguin funcions d'investigació, indagació i inspecció en la matèria i, si no n'hi ha, per la persona o l'òrgan administratiu que determini l'òrgan competent per iniciar o resoldre el procediment.

Per la seva part, l'article 64 LPACAP regula l'acord d'iniciació del procediment, i, de forma especial, l'apartat 2 estableix el contingut mínim d'aquest tràmit, que ha d'incloure: la identificació de la persona o les persones presumptament responsables; els fets que motiven la incoació, la seva qualificació i les sancions que puguin correspondre; la identificació de l'instructor i, si s'escau, del secretari del procediment, així com la norma que atribueixi la dita competència; la indicació que el presumpte responsable reconegui la seva responsabilitat; les mesures provisionals que hagi adoptat l'òrgan competent per iniciar el procediment i, finalment, la indicació dels drets processals mínims, com ara el dret a formular al·legacions i els seus terminis i la constància del fet que si no s'efectuen aquestes en el termini previst sobre l'acord d'iniciació, aquest es pot considerar proposta de resolució si conté un pronunciament concret sobre la responsabilitat imputada.

L'article 89 LPACAP regula la proposta de resolució en els termes següents:

«Article 89. *Proposta de resolució en els procediments de caràcter sancionador.*

1. L'òrgan instructor ha de resoldre la finalització del procediment, amb arxivament de les actuacions, sense que sigui necessària la formulació de la proposta de resolució, quan en la instrucció del procediment es posi de manifest que es dóna alguna de les circumstàncies següents:

- a) La inexistència dels fets que puguin constituir la infracció.
- b) Quan els fets no estiguin acreditats.
- c) Quan els fets provats no constitueixin, de manera manifesta, una infracció administrativa.
- d) Quan no existeixi o no s'hagi pogut identificar la persona o persones responsables o bé apareguin exemptes de responsabilitat.
- e) Quan es conclougui, en qualsevol moment, que la infracció ha prescrit.

2. En el cas de procediments de caràcter sancionador, una vegada concloua la instrucció del procediment, l'òrgan instructor ha de formular una proposta de resolució que ha de ser notificada als interessats. La proposta de resolució ha d'indicar la posada de manifest del procediment i el termini per formular al·legacions i presentar els documents i les informacions que es considerin pertinents.

3. En la proposta de resolució s'han de fixar de manera motivada els fets que es considerin provats i la seva qualificació jurídica exacta, s'ha de determinar la infracció que, si s'escau, aquells constitueixin, la persona o persones responsables i la sanció que es proposi, la valoració de les proves practicades, en especial les que constitueixin els fonaments bàsics de la decisió, així com les mesures provisionals que, si s'escau, s'hagin adoptat. Quan la instrucció conclougui la inexistència d'infracció o responsabilitat i no es faci ús de la facultat prevista a l'apartat primer, la proposta ha de declarar aquesta circumstància.»

L'article 90 LPACAP regula les especialitats de la resolució en els procediments sancionadors en els termes següents:

«Article 90. *Especialitats de la resolució en els procediments sancionadors.*

1. En el cas de procediments de caràcter sancionador, a més del contingut que preveuen els dos articles anteriors, la resolució ha d'incloure la valoració de les proves practicades, en especial les que constitueixin els fonaments bàsics de la decisió, ha de fixar els fets i, si s'escau, la persona o persones responsables, la infracció o infraccions comeses i la sanció o sancions que s'imposen, o bé la declaració de no-existència d'infracció o responsabilitat.

2. En la resolució no es poden acceptar fets diferents dels determinats en el curs del procediment, independentment de la seva valoració jurídica diferent. No obstant això, quan l'òrgan competent per resoldre consideri que la infracció o la sanció revesteixen més gravetat que la determinada a la proposta de resolució, s'ha de notificar a l'inculpat perquè aporti totes les al·legacions que consideri convenientes en el termini de quinze dies.

3. La resolució que posi fi al procediment ha de ser executiva quan no sigui possible interposar-hi cap recurs ordinari en via administrativa, i en la resolució es poden adoptar les disposicions cautelars necessàries per garantir-ne l'eficàcia mentre no sigui executiva i que poden consistir en el manteniment de les mesures provisionals que si s'escau s'hagin adoptat.

Quan la resolució sigui executiva, es pot suspendre cautelament, si l'interessat manifesta a l'Administració la seva intenció d'interposar un recurs contenciós administratiu contra la resolució ferma en via administrativa. La suspensió cautelar esmentada finalitza quan:

a) Hagi transcorregut el termini legalment previst sense que l'interessat hagi interposat un recurs contenciós administratiu.

b) L'interessat, tot i haver interposat un recurs contenciós administratiu:

1r No hagi sol·licitat en el mateix tràmit la suspensió cautelar de la resolució impugnada.

2n L'òrgan judicial es pronunciï sobre la suspensió cautelar sol·licitada, en els termes que s'hi preveuen.

4. Quan les conductes sancionades hagin causat danys o perjudicis a les administracions i la quantia destinada a indemnitzar aquests danys no hagi quedat determinada en l'expedient, s'ha de fixar mitjançant un procediment complementari, la resolució del qual és executiva immediatament. Aquest procediment és susceptible de terminació convencional, però ni aquesta ni l'acceptació per part de l'infractor de la resolució que es pugui dictar

impliquen el reconeixement voluntari de la seva responsabilitat. La resolució del procediment posa fi a la via administrativa.»

Respecte del procediment de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, l'article 81 LPACAP regula la sol·licitud d'informes i dictàmens. L'apartat primer exigeix la sol·licitud d'informe al servei el funcionament del qual hagi ocasionat la presumpta lesió indemnitzable, i el termini per emetre'l no pot excedir els deu dies. L'apartat segon determina que en les indemnitzacions reclamades de quantia igual o superior a 50.000 € o a la que estableixi la legislació autonòmica, així com en aquells casos que estableixi la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, cal demanar dictamen a aquest òrgan o a l'òrgan autonòmic anàleg. El dictamen s'ha d'emetre en el termini de dos mesos i s'ha de pronunciar sobre diferents aspectes, com ara l'existència o no de relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió produïda, la valoració del dany, i la quantia i el mode de la indemnització. Finalment, l'apartat tercer conté una clàusula específica respecte de la responsabilitat patrimonial per al funcionament de l'Administració de justícia, consistent a exigir un informe preceptiu al Consell General del Poder Judicial.

B) En relació amb tots aquests preceptes, el Govern, en la seva sol·licitud, considera objectable el fet que el legislador hagi passat a tractar el procediment sancionador i el de responsabilitat patrimonial com a simples especialitats del procediment comú. Afegeix que el seu grau de detall impedeix a la Generalitat el desplegament de les especialitats procedimentals, i per argumentar-ho s'empara en les crítiques abocades en el corresponent dictamen del Consell d'Estat. Considera que la prova d'aquest grau de detall és el fet que la mateixa disposició derogatòria de la Llei deroga expressament els reglaments que regulen tant el procediment de responsabilitat patrimonial (RD 429/1993, de 26 de març) com el procediment administratiu sancionador (RD 1398/1993, de 4 d'agost).

A més a més, pel que fa al procediment sancionador, entén el peticionari que el fet que la LPACAP incorpori les previsions d'un reglament que només tenia per objecte la regulació del procediment en aquelles matèries en les quals l'Estat disposava de competències estaria limitant la capacitat de les comunitats autònomes per establir, a partir dels principis propis del procediment sancionador i de la definició de procediment administratiu comú, les especialitats del procediment sancionador en els àmbits materials de la seva competència.

C) Respecte al retret genèric que conté la mateixa sol·licitud, sobre el nou tractament donat per la LPACAP als procediments esmentats, hem de dir que, efectivament, el legislador ha optat, en contrast amb la LRJPAC, per un canvi substancial amb relació al disseny del procediment administratiu comú, és a dir, de l'estructura general de l'*iter* procedimental a què han d'ajustar-se totes les administracions públiques en tots els seus procediments.

Efectivament, la Llei 30/1992 regula en el seu títol VI sota la rúbrica «De les disposicions generals sobre els procediments administratius», els tràmits que integren l'*iter* procedimental comú. Això significa que, a més a més d'aquest conjunt de tràmits, poden preveure-se'n d'altres, fora d'aquesta regulació, que no estan directament afectats per la qualificació de «procediment comú», i sobre els quals precisament poden les comunitats autònomes exercir les seves competències, com succeeix en els procediments especials *ratione materiae*. En relació amb el procediment sancionador, la mateixa exposició de motius de la LRJPAC (apt. 14) afirma que en el títol IX es regulen els principis als quals s'ha de sotmetre l'exercici de la potestat sancionadora i reconeix que «[t]odos ellos se consideran básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas, mientras que el establecimiento de los

procedimientos materiales concretos es cuestión que afecta a cada Administración Pública en el ejercicio de sus competencias».

Per la seva banda, la LPACAP, objecte del nostre Dictamen, incorpora en el seu títol IV, sota la rúbrica «De les disposicions sobre el procediment administratiu comú», nous tràmits que fins ara podien entendre's com a no integrants del «procediment administratiu comú». Així, donant compliment a l'article 1, apartat primer, preveu de forma expressa alguns tràmits concrets del procediment sancionador, com són el relatiu a les actuacions prèvies (art. 55.2); l'acord d'iniciació de l'expedient (art. 64); la proposta de resolució (art. 89) i, finalment, la resolució (art. 90). Regula, també, la denúncia com a una de les formes d'iniciació d'ofici dels procediments administratius sancionadors. I, pel que fa al procediment de responsabilitat patrimonial, conté la sol·licitud d'informes i dictàmens, i les especialitats de la resolució (art. 91). Tots aquests tràmits, com diem, que no formen part del «procediment administratiu comú» en l'àmbit de la LRJPAC i es troben regulats per via reglamentària, són ara, per disposició del legislador estatal, part integrant d'aquest, en virtut del títol competencial de l'article 149.1.18 CE.

En aquest sentit, la jurisprudència constitucional ha determinat que el «diseño del "procedimiento administrativo común", esto es, de esa estructura general del *iter* procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado», i afegeix:

«y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respecto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la

audiencia del interesado “cuando proceda” de acuerdo con el art. 105.c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.» (STC 166/2014, FJ 5.b)

El Tribunal Constitucional reconeix un marge de lliure configuració al legislador estatal a l'hora de determinar el contingut del procediment administratiu comú, de manera que aquesta noció no pot entendre's com a inalterable, sinó que la seva concreció legislativa pot variar segons la voluntat del legislador, sempre que respecti els límits derivats de la Constitució. En aquest context, cal recordar que, dins de la definició de les bases, el Tribunal Constitucional ha declarat que «nada impide que el legislador de lo básico pueda modificar el contenido de lo formalmente calificado como tal» (STC 235/2000, de 5 d'octubre, FJ 9).

Doncs bé, de l'examen dels articles 55.2, 62, 64, 89 i 90 LPACAP referents al procediment sancionador, imbricats tots ells en la regulació legal com a «procediment administratiu comú», podem verificar que tenen una relació directa amb les garanties de l'interessat derivades dels articles 24.2 i 105.c CE, ja que pretenen garantir la constància en els diferents tràmits que formen l'expedient administratiu de les dades i informacions mínimes i necessàries sobre les quals giren les tasques d'indagació de l'Administració pública o la concreció de les causes d'imputabilitat de l'interessat, com poden ser, a títol il·lustratiu, que no exhaustiu: la identificació dels fets constitutius d'infracció; la concreció de les persones responsables; la qualificació dels fets constitutius d'infracció; la determinació dels òrgans administratius competents per instruir i per resoldre el procediment; el dret a formular al·legacions; el dret d'audiència; la valoració dels fets, o l'adopció de mesures provisionals.

A més, aquesta regulació no suposa un obstacle o un impediment perquè les comunitats autònomes puguin regular tràmits addicionals als establerts per la LPACAP encaminats a reforçar les garanties dels interessats en el

procediment sancionador o les especialitats procedimentals que es considerin convenients ajustades als diferents àmbits materials sobre els quals tinguin competència. En el supòsit que examinem, resulta evident que la competència sobre el procediment comú que exerceix l'Estat no afecta l'organització interna de les comunitats autònomes, considerada aquesta com a límit material de la competència estatal, perquè en cap dels articles esmentats s'assenyalen «los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11.a), o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como puedan ser el Consejo de Estado [...] o la Intervención General del Estado [...], o, en general, establecer una regla competencial "específica en la materia" (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las "normas ordinarias de tramitación" del procedimiento» (STC 166/2014, FJ 5.c).

Els mateixos arguments poden aplicar-se respecte del contingut de l'article 81, referent a la sol·licitud de dictàmens i informes en matèria de responsabilitat patrimonial, en el sentit que aquest tràmit es configura com a «comú» i, consegüentment, forma part de l'*iter* procedimental a què han d'ajustar-se totes les administracions públiques. En aquest cas, a això anterior hem d'afegir el fet que la regulació continguda en l'esmentat article és idèntica a la continguda en els articles 10 i 12 del Reial decret 429/1993, de 26 de març, pel qual s'aprova el reglament dels procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial, que, precisament, en el seu article 1, un cop expressa que la responsabilitat patrimonial es farà efectiva «de acuerdo con [...] los procedimientos establecidos en este Reglamento», el declara d'aplicació als «procedimientos que inicien, instruyan y resuelvan todas las Administraciones públicas [...] sin perjuicio de las especialidades procedimentales que, con respeto a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común y a este Reglamento, establezcan las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias normativas en materia de responsabilidad patrimonial». Per tant, la Generalitat no veu en aquests termes limitat l'exercici de la competència de l'article 159.1.c EAC per fixar-ne les especialitats procedimentals que cregui convenient.

En conseqüència, els articles 55.2; 62; 64; 81; 89, i 90, i per connexió l'article 1, paràgraf primer, de la Llei 39/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

4. En aquest apartat ens correspon examinar els dos preceptes sol·licitats pel Govern en l'àmbit del títol VI de la LPACAP, que regula «De la iniciativa legislativa i de la potestat per a dictar reglaments i altres disposicions», i que són l'article 129.4, relacionat amb l'article 1, apartat segon, i l'article 132.

L'article 129.4 LPACAP estableix el següent:

«Article 129. *Principis de bona regulació.*

[...]

4. A fi de garantir el principi de seguretat jurídica, la iniciativa normativa s'ha d'exercir de manera coherent amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea, per generar un marc normatiu estable, predictable, integrat, clar i de certesa, que en faciliti el coneixement i la comprensió i, en conseqüència, l'actuació i la presa de decisions de les persones i empreses.

Quan en matèria de procediment administratiu la iniciativa normativa estableixi tràmits addicionals o diferents als que preveu aquesta Llei, aquests han de ser justificats atenent la singularitat de la matèria o els fins perseguits per la proposta.

Les habilitacions per al desplegament reglamentari d'una llei han de ser conferides, amb caràcter general, al Govern o Consell de Govern respectiu. L'atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les

conselleries del Govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter excepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora.

Les lleis poden habilitar directament autoritats independents o altres organismes que tinguin atribuïda aquesta potestat per aprovar normes en desplegament o aplicació d'aquestes, quan la naturalesa de la matèria així ho exigeixi.»

Per la seva part, l'article 1, apartat segon, estableix que «[n]omés mitjançant una llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents dels que preveu aquesta llei. Es poden establir reglamentàriament especialitats del procediment referides als òrgans competents, terminis propis del procediment concret per raó de la matèria, formes d'iniciació i terminació, publicació i informes que s'han de sol·licitar».

En darrer terme, l'article 132 LPACAP regula la planificació normativa en els termes següents:

«Article 132. *Planificació normativa.*

1. Anualment, les administracions públiques han de fer públic un pla normatiu que contingui les iniciatives legals o reglamentàries que s'hagin d'elevat per a la seva aprovació l'any següent.
2. Una vegada aprovat, el pla anual normatiu s'ha de publicar al portal de la transparència de l'Administració pública corresponent.»

El Govern, en la seva sol·licitud, comença criticant el caràcter superflu dels articles 127, 128 i 131, i formula el retret que els articles 129 i 130, quan regulen els principis de bona regulació, no suposen cap novetat perquè ja s'estableixen de forma similar en la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible. Sí que demana, però, el nostre parer consultiu sobre els articles reproduïts anteriorment, argumentant que van més enllà de la simple enunciació d'uns principis ja que imposen, en matèria de procediment

administratiu, quin ha de ser el sistema de fonts en la regulació dels tràmits que es puguin establir en les diferents especialitats procedimentals i limiten la capacitat de la Generalitat per determinar en quines circumstàncies es pot habilitar un òrgan diferent del Govern per exercir la potestat reglamentària. A més, considera que la reserva de llei derivada de la mateixa Constitució, específicament en matèria de procediment administratiu de l'article 105.c, és un principi adreçat a l'Estat i a les comunitats autònomes i, per tant, correspon a la Generalitat, i no a la legislació estatal, la determinació i aplicació d'aquest principi constitucional. I, finalment, respecte de l'article 132, entén que condiona la iniciativa legislativa del Govern i la potestat reglamentària.

En primer terme, per donar complida resposta a la sol·licitud, hem de portar a col·lació en aquest apartat la regulació continguda en l'article 68 EAC, que, entre altres aspectes, té també una clara connexió amb l'àmbit material del procediment administratiu. Efectivament, l'article 68 EAC porta com a rúbrica «Funcions, composició, organització i cessament», referit al Govern, i sistemàticament s'ubica en el capítol III del títol II de l'Estatut d'autonomia, que regula les institucions de la Generalitat. A l'efecte d'aquest Dictamen, només interessa l'examen dels apartats primer i cinquè de l'esmentat article.

Per una banda, l'apartat primer estableix que «[e]l Govern és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat» i tot seguit afegeix que «[e]xerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb aquest Estatut i les lleis». Per altra banda, l'apartat cinquè estableix que «[e]ls actes, les disposicions generals i les normes que emanen del Govern o de l'Administració de la Generalitat han d'ésser publicats en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Aquesta publicació és suficient, a tots els efectes, per a l'eficàcia dels actes i per a l'entrada en vigor de les disposicions generals i les normes».

El precepte esmentat, pel que ara pertoca, es remet al mateix Estatut i a la llei pel que fa a la regulació de l'exercici de la potestat reglamentària. En aquest sentit, la regulació de l'exercici d'aquesta potestat inclou amb caràcter general els aspectes següents: la determinació dels òrgans administratius que poden exercir aquesta atribució; la concreció del procediment administratiu per a l'elaboració de les disposicions reglamentàries; la forma jurídica que han d'adoptar aquestes i, finalment, els seus requisits de validesa i eficàcia.

Doncs bé, en el nostre DCGE 5/2014, de 14 de febrer (FJ 2.3 D) vam dir que «del principi d'autonomia política es deriva la potestat de les comunitats autònomes per aprovar les seves pròpies normes a través del procediment del qual s'hagin dotat, com a expressió en aquest cas de l'autonomia institucional de què disposen». En el mateix Dictamen, citàvem la jurisprudència constitucional d'acord amb la qual les comunitats autònomes «[e]n el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia [...] aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente les están atribuidas», que «[d]entro de ellas está sin duda la necesaria para fijar la "organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"» (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2), i conclouíem que, «des d'una perspectiva funcional, l'autonomia política es concreta en el fet que les comunitats autònomes exerceixen funcions legislatives i reglamentàries».

Conseqüentment, en el règim i el funcionament del Govern, com a matèria reservada a la llei (art. 68.3 EAC), s'integra el procediment per a l'exercici de la potestat de la Generalitat per aprovar les seves pròpies normes, sempre d'acord amb les regles comunes sobre procediment establertes per l'Estat, en virtut de la competència d'aquest derivada de l'article 149.1.18 CE en matèria de bases de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. En aquest sentit, dins d'aquesta esfera

d'autonomia institucional, derivada de l'autonomia política, radica la potestat de la Generalitat per dictar les disposicions adients sobre el procediment d'aprovació de les seves pròpies disposicions.

L'article 129.4 de la Llei 39/2015, en el seu primer paràgraf, conté una clàusula genèrica aplicable a l'exercici de la iniciativa normativa, d'acord amb el principi constitucional de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, en determinar que aquella s'ha d'exercir «de manera coherent amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea, per generar un marc normatiu estable, predictable, integrat, clar i de certesa, que en faciliti el coneixement i la comprensió»; i, per tant, l'apartat esmentat l'hem d'entendre com una concreció d'aquell principi constitucional al qual estan sotmeses totes les administracions públiques. És, en definitiva, un apartat que és plasmació del principi general de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.

El paràgraf segon exigeix la justificació de la iniciativa normativa quan estableixi tràmits addicionals o distints dels previstos en la mateixa LPACAP «atenent a la singularitat de la matèria o als fins perseguits per la proposta». Aquest precepte s'ha de posar en relació amb l'article 1, apartat 2, que estableix la reserva de llei respecte a la inclusió de tràmits addicionals o diferents dels previstos per la mateixa LPACAP, quan «sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment», exigint-ne la seva motivació. Doncs bé, entenem que aquesta previsió vulnera la competència de la Generalitat ex article 159.1.c EAC, ja que, conformement amb la doctrina jurisprudencial, poden existir regles especials de procediment aplicables a la realització de cada activitat material (procediments especials *ratione materiae*), la regulació de les quals correspondrà a l'Estat o a les comunitats autònomes segons quina sigui la matèria substantiva prevalent sobre la qual es projecta el dit procediment, de manera que «cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación

de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014, FJ 4). La previsió que conté l'article 129.4, paràgraf segon, i la previsió esmentada de l'article 1, apartat segon, ambdós de la Llei 39/2015, no troben empara en la noció de «procediment administratiu comú», que deriva de l'article 149.1.18 CE.

A més d'això anterior, resulta evident, a parer nostre, que el fet que sigui la mateixa LPACAP la que exigeixi una llei per a la inclusió i la determinació dels tràmits «addicionals o diferents» incideix directament sobre l'autonomia política de la Generalitat ex article 68.1 EAC, ja que condiciona l'exercici de la potestat legislativa de la Generalitat i, alhora, la priva de la seva legítima opció per adoptar la disposició normativa que cregui més convenient per regular-ne aquests tràmits, sigui aquesta una llei o una disposició reglamentària.

Respecte al paràgraf tercer del mateix apartat 4 de l'article 129 LPACAP, hem de dir que, també, s'està incidint de forma directa en l'autonomia política de la Generalitat quan fixa, com a criteri general, que l'atribució directa de la potestat de desplegament reglamentari en favor dels titulars de les conselleries del Govern o a favor d'altres òrgans subordinats o dependents s'hagi de justificar en la llei d'habilitació i hagi de ser excepcional. En aquest cas, el que fa el legislador estatal és incidir en un doble nivell sobre l'exercici de la potestat reglamentària del Govern de la Generalitat, com a manifestació de l'autonomia política: per una banda, determinant quins són els òrgans de l'Administració autonòmica que poden exercir la potestat reglamentària; per l'altra, exigint uns requisits addicionals, de caràcter formal i material, com són la necessària justificació en la mateixa llei d'habilitació i el fet que tingui caràcter excepcional.

A una conclusió anàloga podem arribar respecte de la previsió de l'article 132 de la Llei 39/2015, en què es regula la planificació normativa de les administracions públiques. En aquest sentit, el precepte preveu que totes les administracions públiques elaborin un pla normatiu que contingui les iniciatives legals i reglamentàries que s'hagin d'aprovar l'any següent, exigint la seva publicació en el portal de la transparència de l'Administració corresponent. Doncs bé, en aquest supòsit, la mateixa previsió d'una planificació normativa suposa una afectació directa a l'autonomia política que assoleix el seu nivell màxim, ja que s'exigeix, no sols la previsió de disposicions reglamentàries, sinó, i sobretot, la previsió de les iniciatives legislatives que el Govern ha de presentar davant el Parlament, aspecte aquest que suposa condicionar la política del Govern en l'exercici de la seva tasca d'impuls legislatiu.

La Generalitat, en ús de la seva autonomia política, ha regulat els òrgans i les condicions d'exercici de la potestat reglamentària en els articles 39 a 41 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i també el procediment administratiu per a l'elaboració de les disposicions reglamentàries (títol IV de la Llei 26/2010).

En conseqüència, l'article 129.4, paràgraf segon, i l'article 1, apartat 2, en l'incís «[n]omés mitjançant una llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents dels que preveu aquesta Llei», de la Llei 39/2015 no troben empara en l'article 149.1.18 CE i vulneren les competències de la Generalitat de l'article 159.1.c EAC.

Així mateix, l'article 129.4, paràgraf tercer, en l'incís «[l]'atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del Govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter excepcional i

s'ha de justificar en la llei habilitadora», i l'article 132 de la Llei 39/2015 vulneren els articles 68.1 i 150 EAC.

5. Ara ens pertoca examinar la disposició addicional cinquena, relativa a l'actuació administrativa dels òrgans constitucionals de l'Estat i dels òrgans legislatius i de control autonòmics. Aquesta disposició estableix el següent:

«Disposició addicional cinquena. *Actuació administrativa dels òrgans constitucionals de l'Estat i dels òrgans legislatius i de control autonòmics.*

L'actuació administrativa dels òrgans competents del Congrés dels Diputats, del Senat, del Consell General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Comptes, del Defensor del Poble, de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes i de les institucions autonòmiques anàlogues al Tribunal de Comptes i al Defensor del Poble, es regeix pel que preveu la seva normativa específica, en el marc dels principis que inspiren l'actuació administrativa d'acord amb aquesta Llei.»

Els retrets del Govern resideixen en el fet que la norma prevegi l'aplicació de la Llei a les institucions autonòmiques de rang estatutari, en la mesura que aquest règim d'aplicació podria ser susceptible de vulnerar l'autonomia política dels respectius autogovernos.

Respecte d'aquest retret, hem d'indicar que, segons el nostre parer, la disposició addicional en qüestió no presenta motius de vulneració de l'Estatut. En primer lloc, perquè la seva formulació parteix de l'existència i l'aplicació del règim específic de la normativa de creació i regulació de les diferents institucions («es regeix pel que preveu la seva normativa específica») i, en tot cas, els principis generals que preveu la present Llei operen com un mínim denominador comú de manera que «inspiren l'actuació administrativa» dels precitats òrgans i institucions autonòmiques, de la mateixa manera que actuen com a marc dels «òrgans competents del

Congrés dels Diputats, del Senat, del Consell General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Comptes, del Defensor del Poble [...]».

Així, sobre el concepte d'*actuació administrativa* i, per tant, quant al seu àmbit d'aplicació, s'ha d'interpretar en un sentit restringit a aquells procediments i actes de caràcter i contingut administratiu vinculats al vessant no pròpiament institucional o polític derivat de les funcions estatutàries, o constitucionals en el cas dels òrgans estatals, que tenen atribuïdes. D'aquesta manera, la norma proclama la necessitat que els actes i procediments, especialment aquells que puguin tenir una projecció externa perquè s'adrecen a tercers, en l'àmbit, generalment, de la contractació, la gestió pressupostària i patrimonial, i en matèria de personal, tot i la seva regulació pròpia, s'ajustin, en l'orientació i els continguts nuclears, és a dir, que siguin equivalents o compatibles, als principis que regeixen l'ordenament jurídic administratiu general.

En conseqüència, i entenent que la referència de la disposició al·ludeix a l'àmbit de l'actuació estrictament administrativa de les institucions i els òrgans i que, al mateix temps, es circumscriu al nivell dels principis, sens perjudici de la normativa específica corresponent, considerem que el contingut de la disposició addicional cinquena no contravé l'autonomia política de la Generalitat en l'establiment i l'organització de les institucions del seu autogovern previstes a l'Estatut.

6. Finalment, ens correspon examinar la disposició final primera, apartats primer i segon, relativa als títols competencials, i, també, la disposició final cinquena, que preveu el termini d'un any des de l'entrada en vigor de la Llei per adequar a aquesta les normes reguladores estatals, autonòmiques i locals dels distints procediments normatius que siguin incompatibles amb allò previst per la Llei.

Amb relació a la disposició final primera, ens remetem al que hem afirmat en reiterades ocasions des del DCGE 17/2012, de 20 de desembre, FJ 3.6, acollint la jurisprudència constitucional:

«El Tribunal Constitucional ha declarat que les impugnacions de les disposicions que qualifiquen determinats preceptes d'una norma estatal com a bàsics tenen el caràcter de "sistemàtiques" i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius (STC 206/2001, de 22 d'octubre, FJ 29).»

Ara bé, aquest criteri no és traslladable a la disposició final cinquena, atès que conté un mandat genèric d'adaptació de les regulacions de totes les administracions públiques sobre els procediments normatius en allò que sigui incompatible amb el que disposa la Llei 39/2015, que no implica en cap cas l'habilitació competencial específica respecte dels preceptes que hem considerat contraris al bloc de la constitucionalitat en els apartats anteriors.

En conseqüència, el parer d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que hem emès sobre el contingut de determinats preceptes de la Llei 39/2015 citats al llarg d'aquest Dictamen s'estén, també, a la disposició final primera, apartats primer i segon.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'article 1, apartat 2, en l'incís «Només mitjançant una llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del

procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents dels que preveu aquesta Llei», de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, així com els articles 6, apartat 4, segon paràgraf, i apartat 6; 9, apartat 3; 129, apartat 4, segon paràgraf, i la disposició addicional segona vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 159 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'article 44 i la disposició addicional tercera, apartat 2, de la Llei 39/2015 són contraris a l'article 68.5 EAC, així com també vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 159 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'article 14, apartat 2, lletra e, de la Llei 39/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 136.a i .b EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'article 129, apartat 4, paràgraf tercer, en l'incís «L'atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del Govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter excepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora», i l'article 132 de la Llei 39/2015 vulneren l'article 68.1 EAC, com també vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 150 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. La disposició final primera, apartats primer i segon, pel que fa l'habilitació competencial dels preceptes que figuren en les conclusions

anterior, vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 136, 150 i 159 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

Sisena. La resta de preceptes sol·licitats de la Llei 39/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.